Những luận cương liên bang

A.Hamilton, J.Madison, J.Jay

Những Luận cương Liên bang (The Federalist Papers) hay còn được dịch là "Các bài viết chủ trương chế độ liên bang" là tập hợp 85 bài chính luận của Alexander Hamilton, James Madison và John Jay đăng trên một số báo xuất bản tại tiểu bang New York, Hoa Kỳ từ tháng 10/1787 đến tháng 5/1788, nhằm kêu gọi công chúng ủng hộ dự thảo Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ 1787. Mặc dù được viết bởi ba tác giả, song các tham luận đều lấy chung một bút danh là Publius (để tưởng nhớ Publius Valerius Publicola – chính trị gia và học giả La Mã đã triệt để bênh vực thể chế cộng hòa La Mã).

Những chủ đề chính được đề cập trong Luận cương Liên bang bao gồm: (1) Sự cần thiết thành lập Liên bang (các tham luận số 1 – 14); (2) Những hạn chế của Hiến chương Liên hiệp các Tiểu bang (các tham luận số 15 – 22); Những ưu điểm của thể chế chính trị được đề xuất trong Dự thảo Hiến pháp (các tham luận số 23 – 36); Đặc điểm của thể chế cộng hòa (các tham luận số 37 – 51); Quyền Lập pháp (các tham luận số 52 – 66); Quyền Hành pháp (các tham luận số 67 – 77); Quyền Tư pháp (các tham luận số 78 – 83); Phần tổng kết (các tham luận số 84 – 85).

Giá trị nổi bật của tập Những Luận cương Liên bang là nó đã phân tích một cách sâu sắc và thuyết phục về sự cần thiết, những nguyên tắc tổ chức và cách thức giám sát quyền lực nhà nước trong chính thể cộng hoà. Đây là trước tác triết học chính trị và chính quyền thực dụng quan trọng nhất được viết ra từ trước đến nay tại Hoa Kỳ. Nó được sánh với các tác phẩm nổi tiếng của một số nhà tư tưởng thời cổ đại và Khai sáng, cụ thể như cuốn Nền cộng hòa của Plato, Khoa học chính trị của Aristotle hay Thuỷ quái (Leviathan) của Thomas Hobbes. Nói về Những Luận cương Liên bang, Thomas Jefferson từng đánh giá, đây là: "lời bình luận hay nhất về các nguyên tắc của chính quyền… từng được viết ra"; John Stuart Mill từng ca ngợi, đây là: "bản chuyên luận bổ ích nhất mà chúng ta có về chính quyền liên bang", còn theo Alexis de Tocqueville, đây là: "một cuốn sách xuất sắc mà các chính khách của mọi quốc gia cần phải quen thuộc"…

Chính vì vậy, mặc dù được công bố cách đây đã hơn hai thế kỷ, song cho đến ngày nay, tập Những Luận cương Liên bang vẫn còn được xem là một trong những tác phẩm có giá trị bậc nhất trong nghiên cứu về chủ nghĩa hợp hiến và việc tổ chức bộ máy nhà nước theo các nguyên lý của nền pháp quyền. Tác phẩm này hiện vẫn được các chính khách, chuyên gia và đại biểu nghị viện ở nhiều quốc gia trên thế giới tham khảo và vận dụng trong quá trình soạn thảo, sửa đổi, thông qua và áp dụng hiến pháp của nước mình.

Do giới hạn của sách, chúng tôi không thể đăng toàn bộ 85 bản tham luận của tập Những Luận cương Liên bang mà chỉ trích đăng một số đoạn tiêu biểu. Phần trích trong

cuốn sách này là nội dung cuốn "Hamilton, Madison and Jay: On the Constitution" của Giáo sư Ralph H.Gabriel, Đại học Yale, Hoa Kỳ (xuất bản năm 1954), được dịch và ấn hành bởi Việt Nam Khảo dịch xã (có trụ sở ở 61 Lê Văn Duyệt, Sài gòn) vào các năm 1959 và 1966 ở miền Nam Việt Nam, dưới tên gọi là "Luận về Hiến pháp Hoa Kỳ". Do cơ quan ấn hành của ấn phẩm này hiện không còn tồn tại, xét ý nghĩa của bản dịch và với mục đích phi lợi nhuận, chúng tôi quyết định biên tập và đăng lại bản dịch của Việt Nam Khảo dịch xã. Trong quá trình biên tập, chúng tôi giữ nguyên cấu trúc cũ (trong đó các đoạn trích đã được Giáo sư Ralph H.Gabriel sắp xếp theo các vấn đề để tiện cho người đọc theo dõi), tuy nhiên có sửa đổi một số từ và thuật ngữ mà đến nay đã không còn phù hợp để tránh cho người đọc khỏi mất công tra cứu từ điển.

I. TƯ TƯỞNG VỀ MỘT QUỐC GIA MỚI

1. Giá trị của Liên bang

HAMILTON

Sau một thời gian kinh nghiệm cụ thể về sự bất lực của Chính phủ liên bang hiện hành, ngày nay đồng bào có nhiều vụ thảo luận và biểu quyết về một hiến pháp mới của Hiệp Chủng Quốc châu Mỹ. Chủ đề tự nó đã vạch rõ tính chất quan trọng của nó vì kết quả sẽ ảnh hưởng ngay tới vận mệnh của Quốc gia Liên bang, tới nền an ninh và hạnh phúc của tất cả các thành phần đã kết tụ thành Liên bang, tới số phận của một đế quốc mà về nhiều phương diện đã được coi là một đế quốc kỳ lạ nhất thế giới. Người ta vẫn thường hay nói là hình như đấng Tạo hóa đã ban cho dân tộc của quốc gia này quyền định đoạt về một vấn đề rất quan trọng, bằng hành vi và sự gương mẫu của dân tộc, để xem con người thực sự có khả năng tạo lập được một chính thể tốt lành nhờ ở trí suy luận và quyền tự do chọn lựa, hay là con người sẽ bắt buộc phải theo một chính thể tạo thành do may rủi và do bạo lực. Nếu lời nói trên là đúng thì phải nói là cơn khủng hoảng mà chúng ta đang trải qua chính là một kỷ nguyên để cho dân tộc của quốc gia này hãy quyết định. Và nếu dân tộc chúng ta sẽ quyết định chọn lựa một hành động sai lầm thì quả là cả một tai nạn chung cho nhân loại vậy.

Tôi nêu ý tưởng vừa rồi là để gây thêm lòng nhân ái làm phụ lực cho lòng ái quốc của đồng bào, là để thu hút thêm lòng quan tâm mà tất cả các đồng bào biết nghĩ và có thiện tính đều có sẵn đối với quốc sự trọng đại mà đồng bào sẽ phải quyết định. Sự chọn lựa của chúng ta sẽ thật là tốt đẹp biết bao nếu chúng ta biết cân nhắc đúng đắn những quyền lợi thực sự của chúng ta, nếu chúng ta biết gạt ra ngoài những thắc mắc vô ích và những sự xét đoán thiên lệch mà mục đích không liên quan tới công ích. Nhưng tiếc thay, lòng chúng ta tha thiết mong ước như vậy nhưng sự thật thì chắc đâu chúng ta đã dám hy vọng là thành đạt được mỹ mãn như vậy. Dự thảo (Hiến pháp) được đưa ra cho quốc dân thảo luận có ảnh hưởng liên quan tới quá nhiều quyền lợi riêng biệt, sẽ cải cách quá nhiều cơ cấu tổ chức địa phương cho nên cuộc thảo luận e sẽ phải dính líu tới quá nhiều vấn đề và sẽ làm cho chúng ta không thấy rõ được giá trị của dự thảo hay sẽ phanh phui những quan điểm, những tình cảm, những thành kiến không thuận tiện cho công cuộc khám phá chân lý…

…Vâng, thưa đồng bào, tôi có bổn phận nói để đồng bào biết là sau khi đã nghiên cứu kỹ lưỡng bản dự thảo, tôi đã nhận định rõ ràng là đồng bào nên chấp thuận bản dự thảo đó vì nó thích hợp với quyền lợi của đồng bào. Tôi tin tưởng chắc chắn dự thảo đó là con đường an toàn nhất để duy trì và tiến triển tự do, nhân phẩm và hạnh phúc của đồng bào. Tôi không thắc mắc và lo ngại về dự thảo này bởi vì tôi thành thực không hề cảm thấy nỗi thắc mắc và lo ngại nào cả về nó. Tôi không muốn giả vờ đắn đo cân nhắc lợi hại trước mặt đồng bào bởi vì trong lòng tôi, tôi đã quyết định rồi. Tôi xin trình bày thẳng thắn cho sự tin tưởng nhất định của tôi và tôi xin thành thật vạch rõ trước mắt đồng bào những lý do tại sao tôi quyết định như vậy. Con người thành thật tin tưởng thì không bao giờ có thể bị hiểu lầm được. Tuy vậy, tôi không muốn phải nhắc đi nhắc lại những lời thề nguyện của tôi để làm cho đồng bào tin thực. Sự thành tâm là ở trong lòng mỗi người nhưng những quan điểm biện hộ thì cần phải nhanh phui ra để cho mọi người cùng thấy để cùng suy xét. Những quan điểm của tôi, tôi xin trình bày cùng đồng bào với một tinh thần tôn trọng sự thực.

Có lẽ có người nghĩ rằng biện luận để chứng minh cho lợi ích của chế độ liên bang là thừa, bởi vì trong thâm tâm, đa số nhân dân các tiểu bang đều hiểu liên bang là cần thiết và không có ai phản đối chính sách liên bang cả. Nhưng trong một vài nhóm tư nhân đã bắt đầu có những tin đồn phản đối hiến pháp mới và cho rằng biện pháp liên kết cả 13 tiểu bang là quá rộng lớn, cần phải kết tụ các tiểu bang thành nhiều liên hiệp khác nhau. Chủ trương này chỉ trong ít lâu nữa sẽ được truyền bá rộng lớn hơn và lúc đó sẽ được cổ động công khai. Rốt cuộc vấn đề chính sẽ vẫn là chọn lựa một trong hai con đường, một là chấp thuận hiến pháp mới, hai là bằng lòng để cho Liên bang bị tan rã. Vì vậy, chúng ta cần phải bắt đầu xem xét chính sách liên bang có những lợi điểm nào, và nếu liên bang bị tan rã thì các tiểu bang sẽ bị lâm vào những hiểm họa và những nguy cơ nào…

JAY

Khi dân chúng nước Mỹ nhận định được là hiện nay họ đang có nhiệm vụ quyết định về một vấn đề mà hậu quả sẽ vô cùng quan trọng thì cố nhiên là họ sẽ nhận thấy ngay là quyết định của họ cần phải rất đắn đo, suy xét của họ cần phải tường tận, đứng đắn.

Ai cũng hiểu rõ là cần có một chính phủ, và cũng không ai có thể chối cãi được rằng một khi chính phủ đã được thành lập, dù trong trường hợp nào hay bằng thế lực nào cũng vậy, nhân dân cần phải nhường lại cho chính phủ một số quyền hạn tự nhiên của nhân dân, có như vậy thì chính phủ mới có đủ uy quyền. Vì vậy, dân chúng cần phải cân nhắc để xem quyền lợi của mình sẽ được bảo vệ nhiều hơn nếu mình thành lập một quốc gia đơn nhất đặt dưới quyền một chính phủ liên bang độc nhất, hay là mình nên chia ra thành nhiều liên hiệp khác nhau và trao cho thủ lĩnh của mỗi liên hiệp những quyền hạn mà đáng lẽ mình chỉ nên trao cho một chính phủ quốc gia trung ương mà thôi.

Từ trước tới nay, dư luận thông thường và đồng nhất vẫn công nhận rằng sự thịnh vượng của dân tộc Mỹ có được là nhờ nhân dân vẫn tiếp tục đoàn kết chặt chẽ cùng

nhau, chính vì vậy cho nên những người công dân khôn ngoan và đứng đắn nhất của toàn quốc đều mong ước, cầu nguyện, nỗ lực hoạt động để cho toàn dân cùng đoàn kết. Nhưng gần đây một số chính trị gia cho rằng dư luận từ trước tới nay đã sai lầm và nếu quốc dân muốn tìm thấy an toàn và hạnh phúc thì chớ nên đi tìm trong sự đoàn kết mà nên đi tìm trong sự chia sẻ quốc gia thành nhiều liên hiệp hoặc thành nhiều tiểu bang có đầy đủ chủ quyền riêng rẽ. Chủ trương mới này có vẻ kỳ lạ, thế mà nó là chủ trương có thực. Và có một số người trước kia chủ trương đoàn kết nhưng nay lại theo chủ trương chia rẽ. Không hiểu những nhà chính trị này đã nghe theo những lời biện luận nào hay đã tìm thấy những lý lẽ nào mà đã thay đổi tâm tính nhưng dù sao thì đồng bào cũng chỉ nên tin theo chủ trương của các nhà chính trị này sau khi đã suy xét kỹ lưỡng và đã tin tưởng chắc chắn là chủ trương mới này căn bản dựa trên sự thật và một chính sách hợp lý.

Đã nhiều lần tôi cảm thấy sung sướng vô cùng mỗi khi tôi nghĩ tới nước Mỹ độc lập này, và tôi cho nước Mỹ độc lập này không phải là nhiều mảnh đất đai xa nhau, biệt lập nhau, nay được kết tụ cùng nhau, mà chính là một quốc gia độc nhất và nối liền cùng nhau, phì nhiêu và bao la, một quốc gia của những con người Tây phương tự do. Đấng Tạo hóa đã đặc cách ban cho quốc gia này những đất đai khác nhau, mỗi nơi sản sinh một lối, thấm nhuần toàn cõi bằng muôn vàn sông ngòi để cho dân chúng tiện bề sinh cư lập nghiệp. Biển cả bao vây bờ cõi quốc gia hình như có dụng ý thắt chặt quốc gia với nhau, còn trong nước thì sông ngòi nối liền nhau như có ý giúp đỡ cho dân chúng tiện đường vận chuyển, thông thương với nhau.

Tôi lại cũng cảm thấy vô cùng sung sướng khi nghĩ rằng đấng Tạo hóa chắc rất hài lòng khi ban cho quốc gia độc nhất này một dân tộc độc nhất đoàn kết cùng nhau, một dân tộc cùng chung một tổ tiên, một ngôn ngữ, một tôn giáo, cùng theo những nguyên tắc chính trị giống nhau, cùng có những phong tục tập quán giống nhau, đồng tâm cộng lực để sát cánh tranh đấu trong một cuộc chiến tranh lâu dài và thảm hại, và sau cùng đã cùng nhau kiến tạo tự do và độc lập cho toàn quốc.

Quốc gia này và dân tộc này hình như sinh ra là để cho nhau, và đấng Tạo hóa hình như đã xếp đặt từ trước khiến cho một số người đồng loại đã phải đoàn kết cùng nhau trong những mối dây liên lạc thân thiết và sau này những người đó sẽ không bao giờ có thể chia rẽ thành nhiều nhóm có chủ quyền khác nhau để khích bác nhau, ghen ghét nhau, cách biệt nhau.

Những tình cảm đoàn kết đó từ trước tới nay vẫn bao trùm tất cả mọi tầng lớp, mọi giai cấp của dân tộc chúng ta. Trong tất cả các mục đích chung của chúng ta, chúng ta vẫn đồng nhất là một dân tộc duy nhất, công dân nào cũng vậy, dù ở chỗ nào cũng vậy, đều được hưởng những quyền hạn công dân như nhau và được quốc gia che chở ngang nhau. Là một quốc gia duy nhất, dân tộc chúng ta đã cùng nhau sát cánh tranh đấu trong chiến tranh cũng như đã đồng tâm cộng lực để vui hưởng cảnh thái bình. Là một quốc gia duy nhất, chúng ta đã đánh bại kẻ thù chung của dân tộc chúng ta, đã liên kết với những đồng minh của quốc gia chúng ta, đã ký kết các hiệp ước và đã tham dự các hội nghị với các nước ngoại bang…

Chúng ta cũng nên nhớ rằng không những quốc hội đầu tiên mà tất cả các quốc hội tiếp theo về sau, ngay cả hội nghị lập hiến này, đều đồng một lòng cùng dân chúng mà nhận định rằng nền thịnh vượng của nước Mỹ này có được hay không là nhờ sự đoàn kết của quốc dân. Duy trì và tăng tiến nền thịnh vượng đó chính là mục tiêu của toàn dân khi toàn dân triệu tập hội nghị lập hiến và đó cũng là mục tiêu của Dự thảo Hiến pháp mà hội nghị đã khuyến cáo nhân dân hãy chấp thuận. Trong thời kỳ quan trọng này, tại sao lại có những người toan tính làm sụt giảm giá trị của sự đoàn kết? Dụng ý của họ là gì? Những mục đích tốt của họ là gì? Tại sao họ lại đề nghị là ba hay bốn liên bang thì tốt hơn là chỉ có một liên bang? Tôi tin tưởng là dân chúng đã tỏ ra có một nhận định rất đúng về vấn đề này và đã ủng hộ chính nghĩa liên bang một cách đồng nhất với những lý do chính đáng và hữu lý, và tôi sẽ cố gắng giải thích những lý do đó trong những bài nghị luận mà tôi sẽ viết sau này. Những người chủ trương bãi bỏ nhiều liên hiệp để kết tụ các tiểu bang thành một liên bang độc nhất đã nhận định rõ ràng là nếu dự án liên bang mới mà bị bác bỏ thì liên bang Hiệp Chủng Quốc sẽ lâm vào một tình trạng tan rã nguy kịch. Đó là một trường hợp chắc chắn phải xảy ra và tôi thành thật mong ước là mỗi người công dân đứng đắn, nếu xảy ra trường hợp liên bang bị tan rã, sẽ hô lớn câu sau đây của một thi sĩ: “Vĩnh biệt! Vĩnh biệt thời đại vinh quang của chúng ta!”.

HAMILTON

Một liên bang đoàn kết vững chãi sẽ đem lại một thời đại vinh quang nhất cho nền hòa bình và tự do của các tiểu bang, sẽ là một hàng rào ngăn cản sự chia rẽ và phiến loạn trong nước… Khoa chính trị học, tuy vậy, giống như các khoa học khác, đã giành được nhiều tiến bộ quan trọng. Hiệu lực của các nguyên tắc chính trị ngày nay đã được nhiều người hiểu rõ; xưa kia những nguyên tắc chính trị đó không được mấy người hiểu biết hoặc chỉ được hiểu biết một cách sơ sài, sai lạc. Sự phân quyền thành nhiều ngành cân đối và kiểm soát lẫn nhau, sự thành lập những toà án với những thẩm phán đứng đắn, sự tham gia của dân chúng trong chính quyền qua các vị đại diện của dân chúng do dân tự do chọn lựa, đó là những điều mới khám phá được, hay đã được áp dụng một cách có tiến bộ trong thời đại này. Đó là những phương tiện có hiệu lực để duy trì những điểm hay của chính thể cộng hòa và để trừ bỏ hoặc làm giảm bớt những khuyết điểm hay lỗi lầm của chính thể cộng hòa. Thêm vào những nguyên tắc vừa kể trên để cải thiện chính thể chủ quyền nhân dân, tôi xin phép đưa ra một nguyên tắc khác nữa, tuy là nguyên tắc này có vẻ mới lạ và tuy nguyên tắc này đã được người ta dùng làm cơ sở để phản đối hiến pháp mới: đó là nguyên tắc nới rộng phạm vi của chính thể liên bang, hoặc trên phương tiện vị trí lớn nhỏ của một tiểu bang, hoặc trên phương tiện củng cố quyền lực của vài tiểu bang nhỏ bé trong một liên bang độc nhất rộng lớn…

Ông Montesquieu không những đã không phản đối ý niệm một liên bang của nhiều tiểu bang mà ông lại còn quan niệm một cách rất minh bạch rằng “cộng hòa liên bang” là một chính thể thực tiễn nhất vừa để bành trướng phạm vi chính quyền của dân chúng vừa để giúp chính thể cộng hòa dân chúng có được tất cả những lợi điểm của một chính quyền quân chủ. Ông đã nói như sau đây:

"*Rất có thể là nhân loại sẽ phải tiếp tục sống mãi mãi dưới sự trị vì của một người độc nhất nếu họ không nghĩ ra được một chính thể có tất cả những lợi điểm quốc nội của một chế độ cộng hòa đồng thời lại có tất cả những lợi điểm đối ngoại của một chế độ quân chủ. Đó là chính thể "cộng hòa liên bang" vậy".*

Chính thể đó là một thỏa hiệp trong đó nhiều nước nhỏ thỏa thuận trở thành hội viên của một nước lớn hơn, và sau này, mỗi nước nhỏ là một thành phần để thành lập một nước lớn đó. Đó là sự kết hợp của nhiều xã hội để thành lập một xã hội mới có khả năng bành trướng thêm nữa nhờ sự kết hợp của các xã hội khác nhau cho tới khi xã hội mới đã có đủ quyền lực để duy trì an ninh cho toàn thể cái xã hội mới đó.

Một nền cộng hòa như vậy sẽ có khả năng đương đầu với một lực lượng ngoại bang, đồng thời có khả năng ngăn cản một tình trạng tan rã và nhũng nhiễu trong nước. Một chính thể như vậy loại trừ được tất cả những điều bất lợi cho quốc gia đó.

Nếu một tiểu bang hội viên, tức là một thành phần của liên bang, mưu toan chiếm đoạt quyền lực tối cao của liên bang, tiểu bang đó vẫn sẽ không có được quyền lực và uy tín của chính quyền liên bang tại các tiểu bang khác. Nếu quyền lực của tiểu bang này lấn qua tiểu bang khác thì tất cả các tiểu bang khác sẽ phải lo ngại ngay, và dù có lấn át được một tiểu bang láng giềng nhưng sẽ bị tất cả các tiểu bang khác đánh bại trước khi tiểu bang này hoàn thành việc chiếm đoạt quyền lực.

Nếu dân chúng phiến loạn tại một tiểu bang, dân chúng tất cả các tiểu bang khác của liên bang sẽ dẹp cuộc phiến loạn đó. Nếu một thành phần lạm dụng quyền hành thì các thành phần khác sẽ thi hành những cải cách chung để cho thành phần đó phải quay trở lại một chính sách hợp pháp.

Vì chính thể cộng hòa liên bang gồm có nhiều cộng hòa nhược tiểu cho nên chính thể này có thể hưởng một nền hạnh phúc thịnh vượng trong nước, còn về đối ngoại, nhờ ở sự liên bang cho nên chính thể này lại cũng hưởng được tất cả những lợi điểm của những nước quân chủ lớn hơn".1

Tôi nhận thấy cần phải trích dài dòng những đoạn kể trên bởi vì những đoạn này đã tóm tắt minh bạch những lý do cốt yếu để chủ trương liên bang, và để cho đồng bào khỏi có một cảm tưởng sai lầm nếu những nguyên tắc khác trong cuốn sách này được áp dụng sai lạc và sẽ ảnh hưởng bất lợi tới chủ trương liên bang. Đồng thời, những đoạn trích văn đó lại liên hệ mật thiết tới mục đích của bài nghị luận này, tức là giải thích về khuynh hướng của chính phủ liên bang để đàn áp những chia rẽ và phiến loạn trong nước.

Có một sự phân biệt, tuy tế nhị nhưng chưa chắc đã hoàn toàn đúng, thường được người ta nêu lên về danh từ "sự liên minh của các tiểu bang" và "sự củng cố của các tiểu bang". Đặc tính chính yếu của danh từ đầu là sự hạn chế quyền hạn của các tiểu bang hội viên trong chính quyền liên bang, tuy không có sự hạn chế quyền hạn của chính quyền tiểu bang tại tiểu bang. Nhiều người thường chủ trương là hội đồng trung ương không có quyền hạn gì về nền hành chánh của tiểu bang. Ngoài ra, người ta lại

cũng chủ trương là các tiểu bang hội viên của liên bang phải có quyền bình đẳng tuyệt đối về bầu cử. Đó là những lập trường hoàn toàn độc đoán chưa được chứng minh trên một nguyên tắc nào và chưa hề được áp dụng từ xưa tới nay. Có những trường hợp mà chính quyền đã được thành lập trên căn bản công nhận sự phân biệt "liên bang" và "củng cố quyền lợi tiểu bang trong liên bang", nhưng trong thực tế, nguyên tắc này đã có rất nhiều trường hợp ngoại lệ và chứng tỏ không có một quy luật nhất định nào để giữ nguyên vẹn được sự phân biệt ý nghĩa trong hai danh từ. Trong trường hợp mà nguyên tắc này được áp dụng một cách nguyên văn, nó sẽ đem lại nhiều sự hỗn độn không thể giải quyết được và làm cho chính phủ trở thành bất lực và ngu đần.

"Cộng hòa liên bang" chỉ có một nghĩa rất giản dị là "sự kết hợp của nhiều xã hội" hay sự kết hợp của hai hoặc nhiều nước thành một nước. Phạm vi, những sự thay đổi và những mục tiêu của chính quyền liên bang, là những vấn đề sẽ được định đoạt do sự thỏa thuận chung. Nếu chính quyền riêng biệt của các tiểu bang không bị bãi bỏ, nếu chính quyền đó lúc nào cũng vẫn được thi hành, do quyết định của hiến pháp, do nhu cầu của địa phương và nếu địa phương đó hoàn toàn phụ thuộc vào những chính quyền của liên bang thì thực trạng cũng như trong lý thuyết, "liên bang" chỉ là sự liên kết của nhiều nước mà thôi. Dự thảo Hiến pháp mới không những không chủ trương bãi bỏ chính quyền của các tiểu bang mà còn chủ trương mỗi tiểu bang là một thành phần của chủ quyền quốc gia bằng cách cho phép mỗi tiểu bang được đại diện trực tiếp trong Thượng Nghị viện và để cho chính quyền tiểu bang một số những quyền lực đặc biệt và quan trọng. Chủ trương đó là một ý niệm rõ ràng và đầy đủ về một chính phủ liên bang vậy.

MADISON

Trong tổng số những lợi điểm mà một liên bang được tổ chức chặt chẽ sẽ đem lại một lợi điểm đáng cho chúng ta nhận định rõ ràng là chính thể liên bang có khuynh hướng diệt trừ và kiềm chế những bè phái bạo động. Những người chủ trương thành lập chính phủ do nhân dân thường hay cảm thấy lo ngại nhất khi nghĩ đến một Chính phủ lâm vào vòng thống trị của bè phái. Vì vậy, người ta muốn tìm một giải pháp không trái ngược với các nguyên tắc của một Chính phủ do nhân dân nhưng có thể ngăn ngừa được tật bệnh bè phái thống trị trong Chính phủ. Tình trạng thiếu ổn định, thiếu công bằng hay hỗn độn của các hội đồng dân chúng chính là những căn bệnh hiểm nghèo đã giết chết nhiều Chính phủ của nhân dân và đã được những kẻ thù của tự do dùng làm những đầu đề có hiệu lực nhất để tuyên truyền cho họ. Những sự cải cách quý giá mà các hiến pháp của Mỹ đã thực hiện được từ trước tới nay, tuy là không đáng kể cho mọi người ca tụng thái quá nhưng cũng đủ ngăn cản có hiệu quả những nguy cơ của một sự thống trị do bè phái, theo ý mong muốn của mọi người. Ở tất cả các nơi, có nhiều người, kể cả những công dân đạo đức và có uy tín nhất, biết phân biệt và quý trọng tự do cá nhân và tự do lập hội, thường vẫn than phiền rằng Chính phủ của chúng ta thiếu ổn định, rằng công ích đã bị lãng quên trong cuộc xung đột của các đảng phái đối lập, rằng nhiều luật lệ đã được quyết định trái ngược lại những quy tắc công lý và quyền hạn của đảng phái thiểu số, do uy lực chênh lệch của đa số chỉ hoạt động tư lợi.

Tuy chúng ta mong ước những lời than phiền đó đều là vô căn cứ nhưng thực trạng đã chứng minh những lời than phiền đó quả có một phần đúng sự thật. Nếu chúng ta nhận xét thực trạng một cách chân thật, chúng ta sẽ nhận thấy một số sự rắc rối, phiền phức trong chính thể đã bị người ta đổ tội một cách sai lầm cho nền hành chánh của Chính phủ chúng ta. Nhưng đồng thời chúng ta cũng không thể quy kết cho những nguyên nhân khác về những thất bại nặng nề nhất, những khổ cực cay đắng nhất của chúng ta, nhất là sự bất tín càng ngày càng tăng thêm của dân chúng đối với những hoạt động của chính quyền và mối lo ngại của dân chúng về các quyền tự do cá nhân. Phải công nhận là những sai lầm, khổ cực đó là kết quả của một chính quyền hành chính thiếu ổn định, thiếu công bằng, bị đảng phái thống trị.

Đảng phái, theo ý tôi, có nghĩa là một số công dân, kết tụ với nhau thành một đa số hay một thiểu số trong một tổ chức và hoạt động cùng với nhau vì một khuynh hướng hay vì quyền lợi giống nhau ngược lại với quyền lợi của những công dân khác hay ngược lại quyền lợi của cộng đồng".

Có hai giải pháp để cứu vãn kết quả tai hại của đảng phái: một giải pháp bằng cách diệt trừ nguyên nhân của đảng phái; và một giải pháp bằng cách kiềm chế ảnh hưởng của đảng phái.

Diệt trừ nguyên nhân của đảng phái thì có hai cách: một là diệt trừ quyền tự do cho phép đảng phái thành lập, hai là làm cho tất cả các công dân đều có những ý kiến, những khuynh hướng và những quyền lợi giống nhau.

Chúng ta cần nói ngay đó là với giải pháp đầu tiên, liều thuốc chữa lại còn tai hại hơn cả căn bệnh. Quyền tự do đối với đảng phái thật chẳng khác gì không khí đối với lửa, không có không khí thì lửa sẽ tắt ngay. Nhưng tự do là một sự cần thiết cho hoạt động chính trị, bãi bỏ tự do vì tự do thuận tiện hoạt động cho đảng phái thì thật là điên rồ không kém gì diệt trừ không khí vì không khí giúp cho lửa tàn phá nhưng lại quên là không khí rất cần thiết cho đời sống của muôn vật.

Giải pháp thứ hai thiếu thực tiễn y như giải pháp thứ nhất thiếu khôn ngoan này. Trong khi lý trí của con người vẫn còn có thể sai lầm mãi mãi được và trong khi con người có quyền tự do để sử dụng lý trí của mình thì con người vẫn phải có nhiều ý kiến khác nhau, mỗi người mỗi ý kiến. Trong khi lý trí và lòng tự ái của con người có liên hệ mật thiết với nhau thì ý kiến và tình cảm của con người sẽ phải phụ thuộc theo ý kiến của mỗi người. Vì con người có tài năng khác nhau và đó chính là nguyên nhân của quyền tư hữu của con người nên không thể có được một sự đồng nhất về quyền lợi cho mọi người. Bảo vệ những tài năng của cá nhân chính là mục tiêu của Chính phủ. Nhưng vì tài năng của con người khác nhau và chênh lệch nhau nên tài sản của mỗi người cũng khác nhau và việc bảo vệ tài năng khác nhau và chênh lệch nhau của mọi người tức là sẽ phải đi tới kết quả công nhận có những tài sản khác nhau và chênh lệch nhau. Tính chất khác nhau và chênh lệch nhau của tài sản có ảnh hưởng tới tình cảm và ý kiến của người có tài sản, và vì vậy xã hội đã bị phân chia thành nhiều đảng phái khác nhau, nhiều quyền lợi khác nhau.

Nguyên nhân tiềm tàng của đảng phái như vậy đã có sẵn ngay trong bản tính của con người và chúng ta thấy ảnh hưởng của nguyên nhân đó ngay trong hoạt động khác nhau của các đảng phái, tuỳ theo hoàn cảnh khác nhau của xã hội. Những ý kiến khác nhau về tôn giáo, lòng quyến luyến đối với những lãnh tụ khác nhau, sự tranh giành địa vị và quyền lực là những điều đã phân chia nhân loại thành đảng phái, đảng phái này thù ghét, căm hờn đảng phái nọ khiến cho họ mong muốn đàn áp nhau hơn là hợp tác với nhau để phục vụ công ích. Lòng căm thù lẫn nhau giữa các đảng phái thật là trầm trọng đến nỗi dù không có những lý do quan trọng mà chỉ cần những cơ hội nhỏ cũng đủ để cho họ xung đột nhau dữ dội. Nhưng dù sao thì nguyên nhân thông thường nhất và trường cửu nhất đã chia rẽ các đảng phái vẫn là sự phân phối khác nhau và không đồng đều về các nguồn tài sản. Những người có tư sản và những người không có tư sản từ xưa tới nay vẫn chia ra thành những đảng phái có quyền lợi khác nhau. Quyền lợi của người có đất, quyền lợi của người có xưởng máy chế tạo, quyền lợi của người buôn bán, quyền lợi của người có tiền bạc và những quyền lợi khác đã nảy nở, bành trướng trong các xã hội văn minh và chia nhân loại thành những giai cấp khác nhau, hành động vì những tình cảm, những ý kiến khác nhau. Sự quy định những quyền lợi khác nhau đó chính là nhiệm vụ quan trọng nhất của luật pháp hiện đại và cố nhiên phải liên quan đến tinh thần phe đảng bè phái trong những hoạt động thông thường của guồng máy Chính phủ vậy.

Không có một người nào có quyền vừa làm tài phán lại vừa đại diện cho quyền lợi của mình bởi vì quyền lợi sẽ làm cho trí xét đoán của người đó mất phần phân minh và làm cho lòng thanh liêm của người đó mất phần toàn vẹn. Và tuy lý trí của một nhóm người là hay hơn hoặc ít nhất cũng bằng lý trí của một người nhưng một nhóm người cũng không có quyền vừa làm tài phán lại vừa đại diện cho quyền lợi của nhóm. Thế mà từ xưa tới nay, biết bao đạo luật quan trọng đã định đoạt quyền hạn của những nhóm người rất lớn trong khi đáng lẽ phải định đoạt quyền hạn của cá nhân mới hợp lý. Biết bao nhóm người lập pháp đã vừa đại diện cho quyền lợi của nhóm lại vừa làm ra những đạo luật. Chẳng hạn, trong trường hợp dự thảo một đạo luật cho tư nhân vay mượn, những người chủ nợ sẽ đứng sang một phe và những người vay mượn sẽ đứng sang một phe khác. Công lý là làm thế nào để giữ được cán cân thăng bằng giữa hai phe đó. Nhưng trong thực tế, một trong hai phe sẽ được quyền làm tài phán để xét xử và phe đông nhất, mạnh nhất sẽ thắng thế. Một thí dụ khác: có nên khuyến khích kỹ nghệ trong nước bằng cách hạn chế nhập cảng hàng hóa ngoại quốc hay không? Và hạn chế nhiều hay ít? Đó là một vấn đề mà quyết định của nhóm địa chủ phải khác với quyết định của nhóm chủ xưởng máy sản xuất, và quyết định của cả hai nhóm sẽ không hoàn toàn căn bản trên tinh thần công lý đâu, cũng như không hoàn toàn nhằm mục đích ích quốc lợi dân đâu. Ngay đến vấn đề định đoạt các thứ thuế, một vấn đề cần được giải quyết một cách phân minh và không thiên vị, thế mà chưa chắc đã có lấy một đạo luật nào mà trong đó đảng phái có uy quyền nhất lại không từng mưu toan chà đạp lên tinh thần công lý. Mỗi một xu, một hào nào mà các nhà lập pháp quyết định bắt buộc những tầng lớp hạ cấp của nhân dân phải đóng góp thêm trong thuế tức là một xu hào mà tầng lớp thượng lưu sẽ khỏi phải bỏ tiền túi ra để đóng.

Và chúng ta cũng không nên hy vọng hão huyền là sẽ có những chính trị gia có đầu óc đủ khả năng tìm thấy cách dung hòa những quyền lợi trái ngược đó và bắt buộc các nhóm xung đột nhau phải phục vụ công ích. Những chính trị gia có đầu óc không phải lúc nào cũng nắm được chính quyền để điều khiển quốc gia. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, sự dung hòa các quyền lợi còn phụ thuộc vào nhiều điều kiện xa xôi khác và trong hoàn cảnh cần phải định đoạt cấp bách để bảo vệ quyền lợi trông thấy trước mắt, đảng phái này sẽ sẵn lòng chà đạp lên đảng phái nọ, gạt bỏ ra ngoài quyền lợi của đảng phái đối địch và luôn thể là gạt bỏ quyền lợi của cộng đồng.

Kết luận, chúng ta nhận thấy là chúng ta không thể tẩy trừ được những nguyên nhân đã gây ra đảng phái, và chúng ta chỉ còn một giải pháp là kiểm soát ảnh hưởng và kết quả của đảng phái.

Trong trường hợp một đảng phái không nắm được đa số, giải pháp chống đảng phái có thể tìm thấy ở ngay trong nguyên tắc cộng hòa, tức là dùng đa số để đánh bại đề nghị nham hiểm của đảng phái thiểu số bằng những thủ tục biểu quyết thông thường. Đảng phái thiểu số có thể làm trì trệ chính quyền, gây hoang mang trong xã hội nhưng nó sẽ không thực hiện được kế hoạch bạo động hoặc che đậy được lòng nham hiểu của nó trong một chính thể xây dựng theo hiến pháp. Nhưng khi một chính đảng đa số lại có tinh thần bè phái thì trong một chính thể dân chủ, chính đảng đa số đó có thể mưu toan hy sinh công ích và quyền lợi của những nhóm khác để bênh vực quyền lợi riêng của nhóm đó. Bảo vệ quyền lợi chung của cộng đồng và quyền lợi riêng của các cá nhân chống lại mưu toan của đảng phái đa số, đồng thời duy trì được tinh thần và hình thức của chính phủ dân chủ, đó chính là một trong những mục tiêu quan trọng mà các công cuộc nghiên cứu của chúng ta cần phải hướng tới.

Làm thế nào để đạt được mục tiêu đó? Chỉ có hai giải pháp mà thôi. Hoặc là ngăn cản để cho đa số không có quyền lợi riêng của đa số, hoặc là, nếu đa số có quyền lợi riêng, làm thế nào cho đa số không thể thực hiện mưu toan của đa số.

Về vấn đề này, chúng ta nhận thấy rằng trong một chính thể dân chủ thuần túy (hay trực tiếp), tức là một chính thể trong đó một nhóm rất nhỏ công dân hội họp cùng nhau và quản trị chính quyền, chúng ta không thể tìm thấy một phương sách nào để cứu chữa cho căn bệnh đảng phái. Trong chính thể dân chủ thuần tuý, trong hầu hết các trường hợp, đa số dễ có quyền lợi riêng cho đa số và hay có khuynh hướng hy sinh nhóm thiểu số. Vì vậy, trong một chính thể dân chủ thuần tuý, an ninh cá nhân và quyền sở hữu không được bảo đảm chắc chắn, và Chính phủ trong một chính thể dân chủ thuần túy, an ninh cá nhân và quyền sở hữu không được bảo đảm chắc chắn, và Chính phủ trong một chính thể dân chủ thuần tuý thường không được thành lập lâu dài và hay bị lật đổ bằng bạo động. Những lý thuyết gia chính trị chủ trương một chính thể dân chủ thuần tuý đã quan niệm một cách sai lầm rằng khi tất cả nhân loại được bình đẳng về quyền chính trị thì tất cả mọi người do đó sẽ hoàn toàn bình đẳng, nghĩa là có những tài sản, những ý kiến, tình cảm giống nhau, đồng nhất.

Trái lại, chính thể cộng hòa, tức là một chính thể trong đó nhân dân được đại diện trong chính quyền theo một hệ thống bầu cử, lại có thể cho thấy một cảnh tượng khác và ra đưa một phương sách để cứu chữa cho căn bệnh đảng phái mà chúng ta đang tìm kiếm. Chúng ta thử xem xét chính thể dân chủ thuần tuý và chính thể cộng hòa khác nhau như thế nào và rồi chúng ta sẽ thấy phương sách cứu chữa là thế nào, và nhờ ở chính sách liên bang, phương sách đó sẽ có hiệu quả đẹp đẽ như thế nào.

Hai điểm khác nhau quan trọng nhất giữa hai chính thể đó là: Thứ nhất, trong chính thể cộng hòa, nhân dân uỷ quyền Chính phủ cho một số công dân do toàn thể công dân bầu cử; Thứ hai, trong chính thể cộng hòa, uy quyền của Chính phủ bao trùm một số công dân rất lớn trên một phạm vi lãnh thổ rất rộng.

Về điểm thứ nhất, ý kiến của toàn thể công dân được gạn lọc và tổng quát trong chính thể cộng hòa hơn là trong chính thể dân chủ thuần tuý vì phải đưa duyệt qua hội đồng của những người do nhân dân bầu cử, và những người này có một trí khôn ngoan lớn hơn để nhận thức được quyền lợi thực sự của quốc gia vì những người này có một tấm lòng ái quốc và một trí công bằng chân chính để không khi nào làm cho quốc gia bị tổn hại vì những quyền lợi riêng rẽ hoặc nhất thời. Trong một chính thể mà nhân dân được đại diện do các vị dân biểu, quyền lợi công cộng của quốc gia sẽ được các dân biểu phát biểu rõ ràng hơn chính nhân dân tự ý phát biểu.

Mặt khác, sự uỷ quyền quyền lực cho các vị dân biểu do nhân dân bầu cử cũng có thể có một kết quả tai hại. Những vị dân biểu có óc bè phái hoặc địa phương, nhờ những thủ đoạn khuất tất, nịnh hót, mua chuộc, được nhân dân bầu cử, nhưng sau khi đắc cử họ quay trở lại phản bội quyền lợi của nhân dân. Vấn đề của chúng ta là hãy xem xét trong những nước cộng hòa lớn và nhỏ, nước nào có nhiều điều kiện thuận tiện để tìm thấy những vị dân biểu chân chính ích quốc lợi dân. Chúng ta nhận thấy là các nước cộng hòa lớn có nhiều điều kiện thuận tiện trong việc bầu cử dân biểu chân chính, vì hai lý do:

Lý do thứ nhất là, trong một nước cộng hòa, dù nhỏ như thế nào thì số dân biểu cũng phải khá nhiều để tránh nguy cơ một số ít kết tụ với nhau và giành quyền định đoạt, và trong một nước cộng hòa dù lớn thế nào thì số dân biểu cũng phải hạn chế, đừng có quá nhiều vì quá nhiều thì chỉ thêm hoang mang và hỗn độn. Như vậy, tại nước lớn cũng như nước nhỏ, số dân biểu cần phải cân xứng với số công dân. Thiếu sự cân xứng đó sẽ có một kết quả tai hại. Nếu số cử tri để bầu một dân biểu quá lớn thì dân biểu sẽ mất khả năng nhìn thấy rõ ràng quyền lợi địa phương hoặc quyền lợi của những nhóm nhỏ. Nhưng nếu chỉ định một số cử tri quá nhỏ để bầu một dân biểu thì e là dân biểu đó lại chỉ nhìn thấy quyền lợi của một nhóm cử tri nhỏ đó mà không thấy những quyền lợi rộng lớn hơn của toàn quốc. Hiến pháp liên bang về vấn đề này đã đưa ra một giải pháp rất thích hợp: quyền lợi lớn lao có tính chất toàn quốc được giao phó cho chính phủ trung ương liên bang, còn những quyền lợi địa phương thì được giao phó cho các chính thể tiểu bang.

Điểm khác nhau thứ hai giữa chính thể cộng hoà và chính thể dân chủ thuần tuý là uy quyền của Chính phủ trong chính thể cộng hòa bao trùm một số lớn công dân và một phạm vi rộng rãi của lãnh thổ. Ở điểm này, chúng ta nhận thấy là chính thể cộng hòa có những điều kiện thuận tiện để ngăn cản sự thống trị của bè phái khiến cho chúng ta đỡ phải lo ngại. Một xã hội càng nhỏ thì đảng phái tượng trưng cho quyền lợi khác nhau càng ít, và vì vậy dễ có đa số trong mỗi đảng. Đảng còn nhỏ thì số người trong đa số càng ít, tức là số đó dễ có cơ hội để thoả thuận cùng nhau và đè nén thiểu số. Nếu ta nới rộng phạm vi ra, nếu đảng càng lớn thì số người đó khó mà có những tình cảm giống nhau, những lý do giống nhau về những quản lý riêng rẽ giống nhau, và khó bề thỏa thuận cùng nhau, kết tụ cùng nhau để tăng thêm lực lượng chung. Trong một đa số lớn, nếu có những chuyện lén lút gian lận thì sự nghi kỵ lẫn nhau dễ có hơn và sự thỏa thuận để có một hành động chung rất khó xảy ra.

Như vậy, chúng ta nhận thấy là chính thể cộng hòa có nhiều lợi điểm hơn chính thể dân chủ thuần tuý để kiểm soát sự thống trị của đảng phái, và một cộng hòa lớn có nhiều lợi điểm hơn một cộng hòa nhỏ, một liên bang có nhiều lợi điểm hơn một tiểu bang, tức là một trong nhiều thành phần tụ hợp thành một liên bang. Lợi điểm đó có phải là vì dân chúng bầu cử dân biểu làm đại diện cho mình, cho nên dân biểu sẽ là những thành kiến địa phương thiển cận của dân chúng không? Vâng, tôi tin là các đại diện của dân chúng trong Chính phủ liên bang sẽ có được những quan niệm đứng đắn và ích lợi như vậy.

Lợi điểm thứ hai có phải là chúng ta sẽ có một nền an ninh vững chắc hơn vì trong một liên bang lớn sẽ có nhiều đảng phái khác nhau và không có đảng nào, một nhóm nào có thể lấn được tất cả các đảng phái khác, các nhóm khác và ức hiếp toàn thể không? Vâng, tôi tin là càng có nhiều đảng phái khác nhau, nhiều nhóm khác nhau trong liên bang thì nền an ninh của chúng ta lại càng tăng thêm. Phạm vi rộng lớn của liên bang sẽ là một chướng ngại vật để ngăn cản một đa số kết hợp cùng nhau để thực hành những điều khuất tất, nguy hại nhằm thu lợi riêng cho họ.

Lãnh tụ các đảng phái có thể gây ảnh hưởng rối loạn tại tiểu bang của họ nhưng không thể làm cho cuộc rối loạn đó lan rộng sang các tiểu bang khác. Một nhóm tôn giáo có thể tổ chức thành một đảng phái chính trị tại một địa phương trong liên bang nhưng tất cả các nhóm tôn giáo khác nhau ở toàn quốc sẽ dập tắt nguy cơ của nhóm tôn giáo địa phương kia. Những phong trào điên rồ hay tàn nhẫn có thể chớm nở tại một địa phương nhưng không thể lan tràn trên toàn lãnh thổ của liên bang, cũng như một bệnh hiểm nghèo có thể tàn phá một quận hay một tỉnh chứ không thể truyền nhiễm cả một nước được.

Trong phạm vi và trong hệ thống của liên bang, chúng ta đã tìm thấy một giải pháp cộng hòa để cứu chữa một căn bệnh thường vẫn xâu xé chính thể cộng hòa. Chúng ta càng sung sướng và kiêu hãnh bao nhiêu khi chúng ta tự nhận chúng ta là những người theo thuyết cộng hòa, thì chúng ta lại càng phải nhiệt thành ở thuyết liên bang và sốt sắng ủng hộ chính sách liên bang bấy nhiêu.

2. Sự cần thiết có một Chính phủ có uy quyền để chỉ huy

HAMILTON

… Những mục đích chính thể thành lập liên bang là: phòng thủ chung cho tất cả các tiểu bang trong liên bang, bảo vệ hòa bình chung, ngăn ngừa nội loạn cũng như chống ngoại xâm, điều chỉnh thương mại với ngoại quốc và giữa các tiểu bang khác nhau, điều khiển những cuộc bang giao cả về chính trị lẫn thương mại với ngoại quốc.

Những quyền lực cần thiết cho công cuộc phòng thủ chung là: thành lập quân đội, chế tạo và vũ trang một hạm đội, quy định hành chính, chỉ huy tác chiến và tổ chức quân nhu cho lục và hải quân. Những quyền lực đó cần phải được tạo lập không có hạn chế bởi vì không thể tiên đoán được hay giới định được phạm vi và tính chất của những nhu cầu cần thiết để thỏa mãn những nhu cầu đó. Những bối cảnh mà nền an ninh của quốc gia có thể lâm nguy có rất nhiều vì thế không nên quy định trong hiến pháp những khoản hạn chế quyền lực có nhiệm vụ bảo vệ nền an ninh của quốc gia. Những quyền lực đó cần phải được tạo lập sao cho thích ứng với bất cứ một trường hợp nào và phải đặt dưới quyền điều khiển của những hội đồng có nhiệm vụ giám định công cuộc quốc phòng.

Đối với một người có một trí óc lành mạnh và không thành kiến, những sự thực vừa kể trên tự nó cũng đã biểu lộ được tính chất hợp lý của nó, giảng giải thêm chỉ làm cho vấn đề thêm rắc rối mà thôi. Có thể nói là những sự thực kể trên đều căn bản trên một sự thực mà ai cũng đều công nhận đó là: phương tiện phải thích hợp với mục đích, hay nói một cách khác, muốn tiến tới một mục đích thì phải có đủ phương tiện thích hợp.

Nếu hoàn cảnh nước ta đòi hỏi phải có một chính thể tổ hợp chứ không phải một Chính phủ đơn thuần, một Chính phủ liên bang chứ không phải một Chính phủ đơn nhất, vấn đề cốt yếu là phân định các mục tiêu, phân lập các quyền lực cho các bộ hoặc cho các cơ quan có nghiệp vụ thực hiện những mục tiêu đó. Liên bang sẽ có nhiệm vụ bảo vệ nền an ninh chung hay không? Hạm đội, quân đội và tài chính có cần thiết cho nhiệm vụ đó không? Nếu có thì Chính phủ liên bang phải có quyền lực ban bố những đạo luật và quy định những thủ tục có liên quan tới những phương tiện đó. Bằng một lý luận tương tự, Chính phủ cũng phải có quyền lực ban bố những đạo luật liên quan tới nền thương mại và với tất cả những vấn đề mà Chính phủ có trách nhiệm. Vấn đề xét xử công lý giữa những công dân thuộc một tiểu bang có phải là một vấn đề thuộc thẩm quyền bộ tư pháp của tiểu bang hay không? Nếu phải thì bộ tư pháp của tiểu bang phải có đủ quyền lực để thi hành nhiệm vụ đó. Trong mỗi trường hợp cần thiết, nếu không giao phó đầy đủ quyền lực để thực hiện nhiệm vụ tức là đã bất cẩn, đã không biết lo xa, đã giao phó đầy đủ quốc sự cho những cơ quan không có năng lực để điều hành chu đáo và có hiệu quả.

Cơ quan nào là cơ quan có thể hoạch định phương sách quốc phòng thích hợp nhất nếu không phải là cơ quan đã được giao phó trách nhiệm phòng vệ quốc gia? Cơ quan nào là cơ quan hiểu rõ vi phạm và tính chất khẩn trương của những mối nguy cơ đe doạ nền an ninh của quốc gia nếu không phải là cơ quan đại diện cho toàn quốc, cơ quan trung ương có đầy đủ tất cả các tin tức? Cơ quan nào là cơ quan hiểu rõ nhất về

các quyết định thích hợp nếu không phải là cơ quan có trách nhiệm quyết định? Cơ quan nào là cơ quan độc nhất có thể có được những kế hoạch và những quyết định đồng nhất và toàn diện nếu không phải là cơ quan có phạm vi quyền hạn lan rộng toàn quốc? Nếu giao phó cho Chính phủ Trung ương nhiệm vụ bảo vệ an ninh toàn quốc nhưng lại đặt trong tay Chính phủ các tiểu bang những quyền lực cần thiết cho công cuộc quốc phòng thì liệu đó có phải là một sự mâu thuẫn trắng trợn hay không? Một cơ chế tổ chức như vậy cố nhiên sẽ đưa tới hậu quả là thiếu sự hợp tác giữa hai cơ quan, điều đó có đúng vậy không? Và kết quả có phải là quốc gia sẽ bị kiệt quệ, rối loạn, các khoản chi tiêu sẽ bị hao phí một cách vô lý và tăng thêm gấp bội cho mỗi địa phương của toàn quốc hay không? Chúng ta há đã chẳng trải qua những kinh nghiệm cụ thể đó trong cuộc cách mạng vừa qua của chúng ta hay sao?

Nhận xét vấn đề trong mọi khía cạnh sẽ làm cho chúng ta nhận định rõ ràng rằng nếu không giao phó cho chính phủ liên bang những quyền lực vô hạn để thi hành những nhiệm vụ mà chúng ta giao phó cho Chính phủ thì quả thật là vừa thiếu khôn ngoan lại vừa thiếu an toàn. Vấn đề này đáng để cho nhân dân quan tâm tới một cách thật sốt sắng và tỉ mỉ, ngõ hầu Chính phủ liên bang có thể có được đầy đủ những quyền hạn để bảo vệ an ninh toàn quốc. Nếu có những dự thảo (Hiến pháp) khác đề nghị để nhân dân biểu quyết, và nếu nhân dân nhận thấy những dự thảo đó không thỏa mãn được những điều kiện kể trên thì nhân dân hãy nên vứt bỏ những dự thảo đó đi. Một Chính phủ mà hiến pháp không có quy định thích đáng để đảm nhận những quyền hạn mà một dân tộc tự do cần phải giao phó của một Chính phủ thì Chính phủ đó là một Chính phủ không thích hợp và không có hiệu lực để bảo vệ quyền lợi của quốc gia. Đó là kết luận của một lối suy luận hợp lý. Những người phản đối dự thảo của Hội nghị lập hiến hãy nên thu hẹp phạm vi biện luận của họ trong khuôn khổ dẫn chứng rằng cơ cấu của Chính phủ được đề nghị trong dự thảo hiến pháp là một cơ cấu đáng hay không đáng nhận được lòng tin của nhân dân. Họ không nên đi ra ngoài vấn đề, hò hét ầm ĩ và ngụy biện về phạm vi của các quyền hạn đó không vượt qua giới hạn phạm vi những nhiệm vụ mà Chính phủ liên bang có trách nhiệm thi hành hay phạm vi bảo vệ những quyền lợi quốc gia mà Chính phủ liên bang có bổn phận đảm nhận. Nếu quả thật là, theo như lối lý luận của một vài ký giả của đối phương, sự khó khăn về vấn đề là ở bản chất của chính vấn đề, nghĩa là lãnh thổ quá rộng lớn của xứ sở không cho phép chúng ta thành lập một Chính phủ mà chúng ta có thể giao phó những quyền hạn quá rộng rãi thì nhất định chúng ta cần phải thành lập nhiều liên hiệp nhỏ riêng biệt. Nhưng dù sao thì chúng ta vẫn phải nhận thấy tính chất vô lý của chủ trương giao phó nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi quốc gia cho một Chính phủ mà lại không chịu giao phó những quyền lực cần thiết để đảm nhận những nhiệm vụ đó. Chúng ta không thể dung hòa hai quan niệm trái ngược nhau và chúng ta hãy nên chọn lấy một giải pháp hợp lý…

3. Những khuyết điểm của Liên hiệp hiện hữu và những vấn đề của Hội nghị Lập hiến

HAMILTON

… Trong chương trình mà tôi đã vạch ra để thảo luận, điểm thứ hai của chương trình là phân tích “tính chất thiếu khả năng của Liên hiệp hiện hữu để bảo vệ toàn quốc”. Người

ta có thể hỏi tôi rằng tại sao lại cần phải biện luận về một vấn đề mà tất cả mọi người đều đã đồng ý kiến, cả những người phản đối lẫn những người ủng hộ hiến pháp mới? Vâng, tôi cũng xin nhận là ý kiến mọi người có thể khác nhau về những vấn đề khác nhưng tất cả mọi người đều đồng ý công nhận là hợp đồng quốc gia hiện tại của chúng ta có nhiều khuyết điểm và cần phải tìm một giải pháp để cứu vãn quốc gia khỏi một tình trạng vô chính phủ, hỗn độn, có thể sẽ xảy ra sau này.

Chúng ta có thể nói thẳng là chúng ta đã đi tới cùng độ của nền quốc nhục của chúng ta. Không có một điều nào có thể làm tổn hại tới danh dự của một quốc gia độc lập mà chúng ta lại chưa phải trải qua. Chúng ta đã từng cam kết những điều mà tất cả những người đứng đắn đều phải giữ lời. Thế mà chúng ta đã phản bội những lời cam kết mà không biết ngượng. Chúng ta đã vay nợ ngoại quốc và vay nợ quốc dân để bảo vệ quốc gia khi quốc gia lâm nguy. Thế mà hiện nay chúng ta vẫn chưa chấp thuận một điều khoản nào để thanh toán những món nợ đó. Chúng ta có những lãnh thổ và những tô giới mà ngoại quốc đã cam kết với chúng ta là sẽ trả lại cho chúng ta và đáng lẽ phải trả lại cho chúng ta từ lâu rồi. Thế mà hiện nay, ngoại quốc hãy còn giữ những lãnh thổ và những tô giới đó, vừa làm thiệt hại tới quyền lợi của quốc gia chúng ta, vừa xâm phạm tới quyền lợi của quốc gia chúng ta, vừa xâm phạm tới quyền lực của quốc gia chúng ta. Chúng ta có đủ khả năng để ngăn cản hoặc đẩy lui ngoại xâm hay không? Nhưng chúng ta không có quân đội, không có tài chính, mà cũng không có cả Chính phủ nữa[(1)]. Do địa lý của quốc gia chúng ta, chúng ta có quyền tự do giao thông trên sông Mississipi hay không? Nhưng Tây Ban Nha không cho chúng ta hưởng quyền giao thông tự do đó. Thương mại có ảnh hưởng quan trọng tới tài nguyên quốc gia hay không? Thế mà nền thương mại của chúng ta hầu như là không còn hoạt động một chút nào hết. Ngoại quốc nể vì chúng ta, đó có phải là một điều kiện cần thiết để ngăn cản ngoại quốc không dám xâm phạm chủ quyền của chúng ta hay không? Thế mà chỉ vì Chính phủ của chúng ta đã ngu đần quá đỗi cho nên ngoại quốc không dám bang giao của chúng ta. Các sứ thần của chúng ta ở ngoại quốc chỉ là để làm vì, để đại diện cho một chủ quyền hư danh mà thôi. Giá ruộng đất bị sụt giảm một cách bất thường và mau chóng, đó có phải là triệu chứng một tình trạng quốc gia nguy cấp hay không? Nguyên do sự sụt giảm đó là vì thiếu sự tín nhiệm của tư nhân và của tất cả các tầng lớp dân chúng. Tư nhân có đầu tư thì kỹ nghệ mới phát triển, thế mà các tư bản để đầu tư và các vốn cho vay đều rất hiếm trong khi tiền bạc không khan hiếm, vậy đó có phải là một tình trạng thiếu an ninh hay không? Để khỏi phải kể lể thêm dài dòng những thí dụ không hay gì và cũng không bổ ích gì như những thí dụ vừa kể trên, vắn tắt người ta có thể hỏi tại sao một tình trạng quốc gia hỗn loạn, nghèo nàn, thảm hại như vậy lại có thể xảy ra được tại một quốc gia đặc biệt phong phú, tài nguyên sung túc như quốc gia của chúng ta?

Tình trạng đáng buồn đó đã xảy ra là do những chính kiến và những nhóm người hiện nay đang ngăn cản chúng ta chấp thuận bản dự thảo Hiến pháp. Chưa mãn nguyện là đã đưa chúng ta tới vực thẳm, họ lại còn muốn xô đẩy chúng ta xuống cái vực thẳm đang đợi chờ chúng ta. Hỡi quốc dân đồng bào, vì những lý do mà tất cả đồng bào sáng suốt đều đã nhận thấy, đồng bào hãy cương quyết tranh đấu để duy trì sự an ninh

của chúng ta, để bảo vệ nhân cách và thanh danh của chúng ta. Đồng bào hãy phá tan những lực lượng hắc ám bấy lâu nay đã ngăn cản quốc dân tiến bước trên con đường hạnh phúc và thịnh vượng.

Mọi người đều công nhận, như chúng ta đã nhận xét ở đoạn trên, là hệ thống hiện hữu của chúng ta có nhiều khuyết điểm. Nhưng công nhận như vậy cũng là vô ích vì hãy còn có một số người vẫn phản đối chính sách liên bang, cương quyết phản đối những nguyên tắc độc nhất có thể cứu được tình trạng quốc gia. Trong khi họ nhìn nhận Chính phủ của Liên hiệp hiện hữu của Hiệp Chủng Quốc châu Mỹ là bất lực, họ lại không chịu giao phó cho Chính phủ liên bang những quyền lực cần thiết để làm cho Chính phủ đó trở thành thực lực. Họ chủ trương tiến hành những điều trái ngược nhau không thể dung hòa được với nhau được: họ muốn gia tăng quyền lực của chính phủ liên bang nhưng lại không muốn giảm bớt quyền hạn của các tiểu bang; họ muốn cho liên bang có chủ quyền tối cao nhưng lại muốn các tiểu bang vẫn hoàn toàn độc lập. Họ mù quáng tin tưởng ở cái quái thai chính trị "những quốc gia độc lập trong một đế quốc lớn". Quan niệm đó khiến cho chúng ta cần phải phân tích rõ ràng tất cả những khuyết điểm của chính thể Liên hiệp để dẫn chứng rằng những cảnh điêu linh thảm hại mà chúng ta đã phải trải qua không phải có căn nguyên ở những lỗi lầm nhỏ nhặt hoặc sơ xuất mà chính là ở những lỗi lầm căn bản trong cơ cấu của chính thể, và cơ cấu đó không thể sửa chữa được ngoài cách thay đổi những nguyên tắc căn bản tức là những cột trụ nền móng của cơ cấu này.

Khuyết điểm căn bản và quan trọng nhất trong cơ cấu của Liên hiệp hiện hữu là nguyên tắc về quyền lực Chính phủ của các tiểu bang, một quyền lực do ở danh hiệu của tiểu bang, một quyền lực dựa trên tập đoàn của tiểu bang, tức là trái ngược và biệt lập với quyền lực của tiểu bang do ở quyền lực của tất cả cá nhân trong tiểu bang. Tuy nguyên tắc này không chi phối tất cả các quyền lực uỷ nhiệm cho Chính phủ liên hiệp, những nguyên tắc này chi phối một số quyền lực then chốt khiến cho Chính phủ Liên hiệp có hiệu lực hay không. Chẳng hạn, tuy chính phủ Liên hiệp có quyền trưng dụng nhân lực và tiền tài nhưng lại không có thẩm quyền trực tiếp tới các cá nhân công dân của Liên hiệp. Kết quả là tuy trên phương diện lý thuyết, những quyết định của Chính phủ Liên hiệp là những đạo luật mà hiến pháp bắt buộc các tiểu bang phải tuân theo nhưng trên phương diện thực hành, những quyết định đó chỉ là những đề nghị để các Chính phủ tiểu bang tuỳ ý thi hành hay bác bỏ.

Tâm lý con người kể cũng thật là kỳ lạ. Sau khi đã trải qua bao nhiêu kinh nghiệm chứng tỏ sự bất lực của chính thể cũ, thế mà ngày nay vẫn còn có những người phản đối hiến pháp mới vì hiến pháp mới không dựa trên các nguyên tắc mà mọi người đều nhận thấy là đã làm cho chính thể cũ thất bại, cái nguyên tắc trái ngược hẳn với ý niệm một Chính phủ chân chính, nói tóm lại, cái nguyên tắc mà nếu đem thi hành triệt để thì sẽ phải áp dụng bạo lực tàn nhẫn để thay vì cho pháp luật ôn hòa.

Kể ra thì cũng không có điểm nào đáng gọi là vô lý hay không thể thực hành được trong ý niệm một liên minh hoặc một đồng minh giữa những quốc gia độc lập để tiến tới một số mục tiêu cụ thể được ghi chép rõ ràng trong một hiệp ước có ghi rõ những chi

tiết về thời gian, địa điểm và những việc khác, nghĩa là khoản nào cũng chu đáo, nhưng hiệp ước đó được thi hành hay không tại còn phải tuỳ thuộc vào thiện chí của những nước ký kết. Những hiệp ước như vậy đã được ký kết rất nhiều giữa những nước văn minh, khi thì được thi hành, khi thì bị bãi bỏ, tùy theo trường hợp thời bình hay thời chiến, tùy theo quyền lợi hoặc lòng người của mỗi nước ký kết. Hồi đầu thế kỷ này, các nước châu Âu thi đua nhau ký kết những hiệp ước như vậy, và các chính trị gia khi ký kết những hiệp ước đó tin là chúng sẽ mang tới nhiều kết quả tốt đẹp. Tuy nhiên, những kết quả đó đã không được hình thành. Mục đích của họ là tạo được một thế quân bình và một nền hòa bình tại châu Âu và vì vậy nhiều nước đã ký kết những liên minh tay ba, tay tư, nhưng vừa ký kết xong chẳng được bao lâu thì những đồng minh đó đã bị tan vỡ. Đó là một bài học rất hay tuy là đáng buồn để cho nhân loại nhận thấy là không thể tin cậy được ở những hiệp ước mà sự thi hành chỉ dựa trên thiện chí, trong khi những ý niệm về hòa bình và công lý luôn luôn xung đột với những xúc cảm của con người mà bị quyền lợi hay dục vọng chi phối.

Nếu những tiểu bang tại nước này cũng muốn liên minh cùng nhau giống như các nước tại châu Âu và bác bỏ dự án liên bang thì giải pháp đó quả là một giải pháp tai hại và sẽ đưa đến cho chúng ta tất cả những thất bại đã kể ở đoạn trên. Nếu bác bỏ dự án liên bang để theo giải pháp liên minh thì các tiểu bang sẽ rơi vào tình trạng thù địch, chống đối nhau, bởi vì ngoại quốc sẽ đổ thêm dầu để hun ngòi lửa hiềm khích và ganh đua đã có sẵn giữa các tiểu bang.

Nhưng nếu chúng ta không muốn lâm vào một tình trạng hiểm nghèo như vậy, nếu chúng ta vẫn muốn có một hình thức chính phủ toàn quốc, hay nói theo cách khác, một quyền lực chỉ huy tối cao, đặt dưới quyền điều khiển của một hội đồng chung, thì chúng ta cần phải chấp thuận trong kế hoạch của chúng ta những đặc điểm phân biệt rõ ràng thế nào là một liên minh và thế nào là một Chính phủ. Chúng ta cần phải nới rộng quyền lực của chính phủ liên bang để cho quyền lực này có thể chi phối trực tiếp tới tận những cá nhân của các công dân. Có vậy thì Chính phủ mới đúng nghĩa của nó.

Nói tới Chính phủ thì tức là phải nói ngay tới quyền lực ban bố luật pháp. Mà luật pháp muốn cho đầy đủ ý nghĩa cần phải có thưởng phạt, nghĩa là nếu bất tuân luật pháp thì sẽ bị trừng phạt. Nếu bất tuân theo luật pháp mà không bị trừng phạt thì những quyết định của chính phủ, tức là những đạo luật, sẽ chỉ được coi là những lời khuyên nhủ suông mà thôi. Sự trừng phạt đó chỉ có thể thi hành được bằng hai cách, hoặc do các tòa án và các nhân viên tư pháp, hoặc bằng vũ lực, vũ khí. Cách đầu cố nhiên là chỉ để thi hành đối với các cá nhân con người, còn cách sau là để thi hành trong trường hợp cần thiết đối với các tổ chức chính trị, các cộng đồng hay các tiểu bang. Tòa án không có phương pháp để bắt buộc quyết định của tòa án được thi hành. Những quyết định đó có thể bị phản đối và chỉ có thể thi hành bằng vũ lực mà thôi. Trong một liên hiệp mà quyền lực chỉ được áp dụng đối với những đoàn thể đã họp lại thành liên hiệp đó, mỗi khi luật pháp bị vi phạm hay không được tuân thủ thì chỉ còn có một cách là đi tới chiến tranh và chỉ có biện pháp quân sự dùng vũ lực mới có thể khiến cho luật pháp được tuân thủ. Nếu tình trạng đó xảy ra thì cơ quan được uỷ nhiệm quyền lực Chính phủ sẽ

không đáng gọi là Chính phủ và không có một người thận trọng nào mà sẵn lòng giao phó vận mạng và hạnh phúc của mình cho một cơ quan như vậy.

Đã có một thời kỳ chúng ta từng nghe biện luận rằng không thể xảy ra những trường hợp mà các tiểu bang sẽ không tuân thủ luật pháp của chính phủ liên hiệp bởi vì họ là các tiểu bang đều biết nghe theo lẽ phải và sẽ theo những quyết định của một Chính phủ đã được thành lập theo đúng hiến pháp. Ngày nay, chúng ta đã có dịp nhận thấy quan điểm đó thật sai lầm và vô lý, và quan điểm đó chứng tỏ những người biện luận như vậy đã không hiểu biết gì hết về tâm lý của con người và về lý do tại sao lại phải thành lập một Chính phủ dân sự. Tại sao lại cần phải thành lập một chính phủ? Tại vì lòng người không muốn tuân theo lẽ phải và công lý khi không bị bắt buộc. Hơn nữa, có thể chắc chắn được rằng đoàn thể khi hành động sẽ hành động đứng đắn và không vụ lợi hơn cá nhân hay không? Trái lại, khi hành động lỗi lầm mà bị tai tiếng thì cá nhân lo sợ hơn vì chỉ có một mình mình bị tai tiếng, các đoàn thể mà mang tiếng thì mang tiếng chung cho nên không cần.

Ngoài điều đó ra lại có một điều nữa là đoàn thể có chủ quyền theo bản tính của nó, không ưa những đoàn thể khác hạn chế quyền hạn của mình hay là tìm cách xen vào trong hoạt động của mình. Chính vì vậy, trong bất cứ một đoàn thể chính trị nào đã được thành lập trên nguyên tắc thống nhất nhiều nhóm khác nhau để cùng tiến tới một mục đích chung, những nhóm nhỏ thường có khuynh hướng ly khai khỏi trung tâm của đoàn thể. Nguyên nhân của khuynh hướng đó chỉ là lòng tham quyền mà thôi. Nhóm mà quyền hạn bị hạn chế bao giờ cũng muốn tìm cách chống đối lại nhóm đã hạn chế quyền hạn của mình.

Nhận định giản dị đó cho chúng ta một bài học là chúng ta không thể hy vọng ở những người phụ trách quyền lợi của các nhóm nhỏ đã liên hiệp trong một đoàn thể lớn. Chúng ta không thể hy vọng là những người đó có thi hành những quyết nghị của đoàn thể lớn để tiến tới lợi ích chung cho tất cả các nhóm nhỏ.

Như vậy, nếu quyết định của chính phủ liên hiệp, tức là đoàn thể lớn, không thể thi hành được nếu không có sự thỏa thuận của các tiểu bang, tức là những nhóm nhỏ, thì chúng ta có thể chắc chắn là những quyết định đó sẽ không khi nào có thể thi hành được. Những người phụ trách trong Chính phủ các tiểu bang sẽ tự ý họ phân tích và suy xét về các quyết định của chính phủ liên hiệp. Họ cố nhiên phải có một tinh thần vị lợi, hoài nghi, chú trọng tới quyền lợi của tiểu bang của họ trước đã. Lối suy xét đó không phải chỉ xảy ra trong một tiểu bang mà trong tất cả các tiểu bang đã liên kết trong liên hiệp. Quyết nghị của chính phủ liên hiệp, tuy liên quan tới tất cả các tiểu bang nhưng sẽ bị suy xét do những người phụ trách của các tiểu bang, và sẽ được thi hành hay không lại cũng do ở những người ở cách xa nhau, chỉ hiểu biết về các quyền lợi địa phương mà không hiểu biết gì về tình hình toàn quốc.

Trong trường hợp của chúng ta, quyết định của chính phủ liên hiệp mà muốn được thi hành cần phải được toàn thể Chính phủ của mười ba tiểu bang chấp thuận. Tình trạng đã xảy ra đúng như chúng ta đã tiên đoán. Những quyết định của chính phủ liên hiệp

đã không được các tiểu bang thi hành một phần nào cả. Hết tiểu bang này trì hoãn tới tiểu bang nọ bất tuân quyết định của Chính phủ Trung ương, rốt cuộc bộ máy của chính phủ liên hiệp đã bị kìm hãm rồi ngưng trệ hẳn. Quốc hội của chính phủ liên hiệp đã không có một phương tiện nào để hoạt động trong khi chờ đợi các tiểu bang thỏa hiệp áp dụng một chính thể liên bang mới có hiệu lực.

Tình trạng tuyệt vọng này đã không xảy ra một cách bất lợi. Những lý do mà chúng ta đã kể ở trên, hồi đầu đã khiến cho các tiểu bang không tuân theo quyết nghị của chính phủ liên hiệp, nhưng nơi ít nơi nhiều, không hoàn toàn giống nhau. Sau đó tiểu bang này lại dựa vào tiểu bang nọ, lấy cớ tiểu bang nọ không tuân lệnh rồi bắt chước. Họ tự hỏi tại sao mình lại phải đóng góp quốc phòng hơn người khác? Họ đã hành động như vậy vì tư lợi mà không cần tìm hiểu xem hậu quả của toàn quốc sẽ tai hại như thế nào. Thế là, hết tiểu bang này rồi tới tiểu bang nọ lần lượt rút lại sự ủng hộ của mình đối với chính phủ liên hiệp toàn quốc cho tới khi tòa nhà Trung ương không còn cột kèo nào để chống đỡ, sẵn sàng sụp đổ trên đầu trên cổ chúng ta và rồi sau này sẽ chôn vùi toàn thể chúng ta dưới đống gạch đá của cảnh điêu tàn chung.

MADISON

Trong số những khó khăn mà Hội nghị Lập hiến đã phải trải qua, khó khăn quan trọng nhất là làm thế nào để cho Chính phủ vừa có đủ sự ổn định, có đủ năng lực hoạt động, lại vừa không làm tổn hại tới tinh thần tự do và tinh thần cộng hòa. Nếu không thực hiện được điều đó thì hội nghị quả là đã không làm tròn phận sự mà hội nghị đã được giao phó và có lỗi đối với nhân dân đã hy vọng ở hội nghị. Nhưng thực hiện được điều đó không dễ dàng, người nào hiểu biết về vấn đề này đều phải công nhận như vậy. Chính phủ có đầy đủ năng lực hoạt động thì mới duy trì được an ninh để chống lại những hiểm hoạ từ bên ngoài đưa tới hoặc từ ngay ở trong nước phát sinh ra. Chính phủ phải có đầy đủ năng lực thì luật pháp mới được thi hành mau chóng và đúng đắn, có vậy thì Chính phủ mới xứng đáng là một Chính phủ chân chính. Chính phủ cần phải được ổn định vì sự ổn định sẽ mang lại nhiều điều lợi ích, làm cho nhân dân tin tưởng ở Chính phủ, được thái bình. Một Chính phủ không ổn định, nay thay mai đổi, thì quả thật là một điều tai hại và làm cho dân chúng chán ghét.

Tuy những điều kể trên rất quan trọng nhưng nếu chúng ta so sánh những điều đó với những nguyên tắc về tự do mà quan trọng cũng không kém thì chúng ta sẽ nhận thấy ngay là việc dung hòa các điều đó cùng nhau sao cho cân xứng là một việc rất khó khăn. Tinh thần tự do cộng hòa đòi hỏi rằng không những tất cả các quyền lực của Chính phủ đều phải do ở nhân dân mà có, mà quyền lực đó dù đã giao phó cho một số người rồi vẫn phải ở trong vòng kiểm soát của nhân dân, nghĩa là quyền lực đó chỉ nên giao phó trong những kỳ hạn rất ngắn mà thôi. Vì dù là quyền lực đã chỉ được ủy nhiệm trong một kỳ hạn rất ngắn, quyền lực đó không phải là uỷ nhiệm cho một vài người, mà cần phải uỷ nhiệm cho càng nhiều người càng hay. Ngược lại, sự ổn định đòi hỏi quyền lực đó cần phải ủy nhiệm cho một số người trong một thời hạn khá lâu dài. Nếu những người được uỷ nhiệm cần phải thay đổi luôn thì cần phải có nhiều cuộc bầu cử và sau mỗi cuộc bầu cử lại có một số người mới cùng với những đề nghị và quyết định mới.

Trái lại, một Chính phủ mà muốn cho có đầy đủ năng lực, cần phải là một Chính phủ được uỷ quyền trong một thời gian khá lâu dài và hơn nữa, sự thi hành quyền lực đó cần phải do một người có trách nhiệm và có uy lực.

Một việc khá khó khăn không kém gì việc vừa kể trên đó là vạch rõ giới hạn giữa quyền lực Chính phủ Trung ương và quyền lực Chính phủ các tiểu bang. Chắc ai nấy đều đã nhận thấy công việc này khó khăn như thế nào, nhất là đối với những người từng hay nghĩ ngợi về những vấn đề phức tạp. Năng giác của trí tuệ con người là những điều mà con người chưa thể phân biệt được rõ ràng và tìm hiểu được bản tính của chúng tuy là đã có nhiều triết gia lỗi lạc cố gắng nghiên cứu tìm hiểu. Giác quan, trí xét đoán, dục vọng, trí nhớ, trí tưởng tượng là những điều vô cùng tế nhị và không thể đặt trong những giới hạn rõ ràng khiến cho ngày nay chúng ta vẫn phải tìm hiểu mãi và có nhiều ý kiến khác nhau trong khi nghiên cứu những điều đó. Năng giác trí tuệ mà còn khó phân biệt và tìm hiểu được như vậy huống chi là những vấn đề quan trọng khác thì còn khó khăn biết chừng nào. Chẳng hạn như các loài thực vật và động vật, đã có nhà tự nhiên học nào hiểu rõ được bản tính của mỗi loài khác nhau như thế nào và phạm vi của mỗi loài thì làm thế nào mà hạn định được cho rõ ràng?

Thế giới thiên nhiên chia ra từng loại rõ ràng, ranh giới nhất định, thế mà chúng ta không phân biệt nổi vì con mắt của chúng ta không được hoàn toàn để thấu triệt. Huống chi, khi nhận xét về các cơ cấu xã hội và chính trị của loài người, con mắt của chúng ta đã không hoàn toàn, mà đối tượng, tức là những cơ cấu đó, lại không phân biệt ra từng loại rõ ràng, vậy thì chúng ta đâu dám hy vọng là có thể tìm hiểu được đầy đủ về các cơ cấu chính trị đó. Kinh nghiệm đã dạy cho chúng ta rằng trong khoa học chính trị, chưa có một trí thông minh tài giỏi nào có thể phân biệt và định nghĩa được rõ ràng ba ngành quyền chính trị, tức là ngành lập pháp, ngành hành pháp và ngành tư pháp, hay là những quyền hạn của các bộ phận của mỗi ngành. Mỗi ngày người ta lại tự nêu lên một câu hỏi về những vấn đề này, chứng tỏ là những vấn đề này thật là khó hiểu, khiến cho những người tài giỏi nhất về khoa chính trị học mà chúng vẫn phải thắc mắc.

Kinh nghiệm của nhân loại, trải qua bao thời đại, gồm cả những công phu của các luật gia xuất chúng, những công trình của các Chính phủ sáng suốt, thế mà vẫn chưa có thể thành công trong công cuộc phân chia và đặt giới hạn phạm vi của nhiều bộ luật khác nhau và của nhiều toà án khác nhau. Phạm vi của luật dân sự, luật thương mại, luật hàng hải, luật về tôn giáo và những luật lệ của các địa phương ngày nay vẫn cần phải định đoạt cho rõ ràng thêm ngay tại một nước như nước Anh, tức là một nước mà những bộ luật đó đã được nghiên cứu và áp dụng cặn kẽ và sâu rộng nhất trên thế giới. Tất cả các đạo luật mới, dù được ghi chép rõ ràng trên phương diện kỹ thuật như thế nào chăng nữa, dù được thông qua sau khi đã được thảo luận kỹ lưỡng như thế nào chăng nữa vẫn bị coi là tối nghĩa và dễ hiểu lầm cho tới khi ý nghĩa của những đạo luật đó đã được xác định rõ ràng qua nhiều lần bàn cãi và xét xử. Ngoài việc vấn đề không được phân biệt rõ ràng và tri giác của con người không được hoàn toàn còn một việc nữa là phương tiện truyền thông tư tưởng từ người này qua người nọ cũng không

được rõ ràng. Ngôn ngữ dùng để phát biểu tư tưởng. Vậy muốn cho tư tưởng được phát biểu rõ ràng, không những tư tưởng cần phải rõ ràng trước đã, mà sau nữa, ngôn ngữ cũng cần phải rõ ràng, mỗi chữ, mỗi tiếng dùng cho một tư tưởng riêng biệt không thể lầm với nhau. Nhưng chưa có một ngôn ngữ nào có thể đầy đủ đến độ có thể có đủ mỗi danh từ, mỗi câu cho mỗi tư tưởng phức tạp và những danh từ đó lại đúng đến độ không thể hiểu lầm được. Vì vậy, dù các vấn đề đã được định nghĩa rõ ràng nhưng nếu các danh từ thiếu rõ ràng hoặc sai lầm thì các vấn đề cũng trở thành thiếu rõ ràng và có thể hiểu lầm được. Và vấn đề càng mới mẻ bao nhiêu thì danh từ trong ngôn ngữ lại càng thiếu rõ ràng và dễ sai lầm bấy nhiêu. Ngay đến Đức Chúa, khi Đức Chúa hạ mình để nói với loài người, Đức Chúa đã dùng phương tiện truyền thông tư tưởng của loài người và vì vậy, tuy tư tưởng của Đức Chúa sáng ngời nhưng ý nghĩa tư tưởng của Đức Chúa cũng mất phần minh triết vì ngôn ngữ của loài người.

Tóm lại, có ba lý do làm cho việc định nghĩa bị mơ hồ hoặc sai lầm: sự khó phân biệt giữa các đối tượng, sự thiếu hoàn thiện của tri giác con người, sự thiếu thốn trong ngôn ngữ để truyền thông tư tưởng. Bất cứ một lý do nào trong ba lý do đó đều có thể làm cho một vấn đề trở nên thiếu rõ ràng. Hội nghị Lập hiến, khi hạn định phạm vi quyền lực liên bang và quyền lực tiểu bang, chắc chắn đã trải qua kinh nghiệm về ảnh hưởng của ba lý do trên.

Ngoài những vấn đề khó khăn kể trên phải kể thêm những sự đòi hỏi trái ngược nhau giữa các tiểu bang lớn và các tiểu bang nhỏ. Các tiểu bang lớn đòi hỏi rằng quyền hạn của họ trong khi tham dự vào chính phủ liên hiệp phải cân xứng với sự quan tâm của tiểu bang họ. Còn các tiểu bang nhỏ thì đòi hỏi quyền hạn bình đẳng cho tất cả các tiểu bang. Chẳng bên nào chịu nhường nhịn bên nào và cuối cùng là tất cả các phe cố nhiên cũng phải tìm ra một cách để hoà giải. Khi đã hòa giải xong rồi, các phe lại bắt đầu tranh giành nhau trong việc tổ chức Chính phủ, phân chia quyền hạn cho các ngành, các cơ quan vì ai cũng muốn có nhiều ảnh hưởng. Hội nghị Lập hiến đã phải hy sinh một vài điểm lý thuyết hợp lý để đến những dung hòa thiết thực.

Không phải chỉ có những tiểu bang lớn và những tiểu bang nhỏ xung khắc nhau mà thôi mà còn có những nhóm xung khắc với nhau nữa. Nhóm thì có tính chất địa phương, nhóm thì có tính chất chính trị. Vì mỗi tiểu bang chia ra nhiều quận và dân chúng chia ra nhiều giai cấp nên có nhiều nhóm khác nhau, tranh giành quyền lợi trái ngược nhau. Đấy chỉ mới nói tới một tiểu bang, nếu nói tới toàn quốc thì biết bao nhiêu là nhóm khác nhau.

Điều kỳ lạ là tuy có nhiều sự khó khăn như vậy mà Hội nghị Lập hiến đều đã vượt qua được và đã vượt qua bằng một sự đồng ý, đồng thanh không thể ngờ trước được. Không có một người chân thật nào khi nghĩ tới kết quả của Hội nghị Lập hiến mà lại không cảm thấy ngạc nhiên. Còn đối với người có lòng tin, ai mà chẳng nghĩ là trong công trình này lại không có dính tới bàn tay của Đấng Thượng đế, từ trước tới nay đã từng bao phen ban phước cho xứ sở chúng ta trong những buổi gian lao của Thời kỳ cách mạng.

Trong một bài khác, chúng tôi đã từng nói tới những cố gắng vô ích của Liên bang Hà Lan trong việc tu chỉnh bản Hiến pháp của họ mà trong đó có nhiều điểm sai lầm. Lịch sử của các hội nghị lớn của nhân loại thành lập để dung hòa những ý kiến khác nhau, những sự ganh tỵ hoặc những quyền lợi khác nhau, chỉ là lịch sử của những đảng phái, những đòi hỏi trái ngược, những thất vọng đáng được coi là những cảnh đã trưng bày những tật xấu bỉ ổi của con người. Nếu trong một vài trường hợp lẻ tẻ mà những hội nghị đó đi đến được những kết quả sáng lạng, thì đó chỉ là những trường hợp ngoại lệ của một định luật mà thôi. Phân tích nguyên nhân thành công của những trường hợp này sẽ đưa chúng ta tới hai nhận xét kết luận: Nhận xét đầu tiên là hội nghị đã may mắn không bị ảnh hưởng tai hại của cuộc tranh giành ganh tỵ giữa các đảng phái. Nhận xét thứ hai là đại diện các nhóm và các địa phương trong Hội nghị đều mãn nguyện với kết quả của hội nghị hay bắt buộc tự coi là mãn nguyện vì họ tin tưởng chân thành là cần phải hy sinh quyền lợi của tư nhân, của địa phương cho công ích, nếu không thì sẽ bị chậm trễ mất thì giờ và sẽ còn phải trải qua nhiều thí nghiệm khác.

II. BẢN CHẤT VÀ QUYỀN LỰC CỦA CHÍNH PHỦ MỚI

1. Cộng hoà Liên bang

MADISON

Vấn đề đầu tiên tự nó được nêu lên là chính thể có phải là một chính thể cộng hòa hay không? Dĩ nhiên là không có một chính thể nào khác có thể thích hợp được với tinh thần của dân tộc Mỹ, với những nguyên tắc căn bản của cuộc Cách mạng hoặc với chí cương quyết của những người công dân tôn trọng tự do quyết định những hoạt động chính trị của chúng ta đều căn bản trên khả năng tự trị của nhân loại. Như vậy, nếu kế hoạch của Hội nghị Lập hiến mà thiếu sót mất tính chất cộng hòa thì cố nhiên là những người chủ trương kế hoạch đó sẽ không sao biện bạch được cho bản kế hoạch của họ.

Chính thể cộng hòa có những đặc điểm gì? Câu hỏi đó chỉ có thể trả lời được bằng cách dựa trên những nguyên tắc chứ không thể dựa trên sự định nghĩa những danh từ mà các chính trị gia đã dùng khi họ dự thảo hiến pháp của các quốc gia. Hà Lan, một quốc gia mà quyền lực tối cao không phải do nhân dân mà có, thế mà thường vẫn được gọi là một nước cộng hòa. Danh từ đó cũng được áp dụng cho xứ Venise, một xứ mà quyền độc đoán đã thuộc vào tay một số nhỏ các nhà quý tộc “cha truyền con nối”. Ba Lan, mà quyền hành ở trong tay một số quý tộc và vua chúa, cũng được gọi là bằng danh từ cộng hòa. Vương quốc Anh, một nước chỉ có một ngành quyền khác còn thì đều ở trong tay vua chúa cùng các người quý tộc, lại cũng được đặt trong số những nước cộng hòa. Những thí dụ đó thật là khác nhau, không nước nào giống nước nào và cũng không có gì là giống với một chính thể cộng hòa chân chính chứng tỏ là danh từ này đã được áp dụng một cách rất sai lầm.

Nếu dựa trên tín điều của một vài nguyên tắc đã được dùng làm căn bản cho sự thành lập những chính thể khác nhau, chúng ta có thể định nghĩa một cộng hòa là một chính thể mà quyền lực trực tiếp hoặc gián tiếp bắt nguồn từ quần chúng, và những người có nhiệm vụ quản trị được giao phó chức vụ trong một kỳ hạn ngắn khi mà họ đã chứng tỏ

có một nhân cách tốt. Điều kiện cốt yếu là một chính phủ cộng hòa cần phải căn bản trên một giai cấp có đặc quyền. Nếu không thì một số các nhà quý tộc độc đoán cũng dám gọi chính thể của mình là chính thể cộng hòa. Những người có chức vụ cai trị cần phải được bổ nhiệm, trực tiếp hay gián tiếp, do nhân dân, nếu không thì một chính thể không đáng được gọi là một chính thể cộng hòa.

Theo hiến pháp của tất cả các tiểu bang trong liên hiệp, một số nhân viên Chính phủ được dân chúng bầu ra một cách gián tiếp như phần lớn thống đốc các tiểu bang. Theo đa số các hiến pháp, những nhân viên cao cấp trong Chính phủ đã được bổ nhiệm chưc vụ trong một kỳ hạn rõ ràng.

Khi so sánh bản Hiến pháp do Hội nghị Lập hiến dự thảo với hiến pháp của các tiểu bang, chúng ta nhận thấy ngay là bản hiến pháp mới rất thích hợp với tinh thần hiến pháp của các tiểu bang. Hạ nghị viện do dân chúng bầu cử trực tiếp. Thượng Nghị viện, giống như Quốc hội hiện hữu của Liên hiệp và giống như Thượng Nghị viện của tiểu bang Maryland, do dân chúng bầu cử một cách gián tiếp. Tổng thống được dân chúng chọn lựa theo thể thức gián tiếp, giống như thống đốc đại đa số các tiểu bang. Ngay cả các quan tòa cũng đều do dân chúng chọn lựa một cách gián tiếp, thích hợp với thể thức cộng hòa và đa số hiến pháp của các bầu cử. Hạ nghị viện cứ hai năm lại bầu cử một lần, như tại tiểu bang South Carolia. Thượng Nghị viện thì nhiệm kỳ là sáu năm, tức là lâu hơn Thượng Nghị viện của tiểu bang Maryland một năm và lâu hơn Thượng Nghị viện tiểu bang New York và tiểu bang Virginia hai năm. Nhiệm kỳ của Tổng thống là 4 năm.

Nếu cần phải tìm hiểu chứng cớ để chứng minh tính chất cộng hòa của hiến pháp mới thì chúng ta có thể tìm thấy chứng cứ cụ thể nhất là Hiến pháp hoàn toàn cấm việc thành lập những danh hiệu quý tộc cho những nhân viên trong chính phủ liên bang và cả trong chính phủ tiểu bang.

Nhưng những người phản đối dự thảo hiến pháp mới cho như vậy vẫn chưa là đủ. Họ nói rằng Hội nghị Lập hiến không những cần phải chủ trương một chính thể cộng hòa mà còn phải duy trì cách liên bang của Liên hiệp những tiểu bang có chủ quyền. Họ cho rằng hội nghị đã đưa ra một chính thể quốc gia quan niệm liên hiệp là sự sát nhập các tiểu bang. Quan điểm đó khiến cho chúng ta cần phân tích vấn đề cho rõ ràng.

Không cần phải xem quan điểm đó có đúng hay không, chúng ta, trước hết, hãy phân tích xem bản tính của chính thể mà dự thảo Hiến pháp đề nghị thiết lập thật sự là gì?

Muốn biết rõ bản tính thật sự của chính thể, chúng ta hãy xem chính quyền đó dựa trên căn bản nào, nguyên do quyền lực của chính quyền ở đâu ra, chính quyền hoạt động như thế nào, phạm vi của chính quyền như thế nào?

Về điểm thứ nhất, chúng ta nhận thấy rằng hiệu lực Hiến pháp căn bản dựa trên sự bằng lòng và sự chấp thuận của nhân dân Mỹ qua những đại diện cho nhân dân do nhân dân bầu cử riêng cho mục đích này. Nhân dân khi bằng lòng và chấp thuận bản Hiến pháp không được coi là những cá nhân đã kết hợp thành toàn thể một quốc gia

nhưng được coi là những cá nhân đã kết hợp thành những tiểu bang riêng biệt và độc lập. Mỗi cá nhân thuộc một tiểu bang của mình. Sự chấp thuận của nhân dân chính là sự chấp thuận của các tiểu bang, của chủ quyền của các tiểu bang. Hành động thiết lập Hiến pháp như vậy có một tính chất liên bang chứ không phải một tính chất quốc gia.

Tính chất liên bang rất rõ ràng vì đó không phải là một quyết định của đa số nhân dân toàn quốc mà cũng không phải của đa số các tiểu bang. Quyết định chấp thuận cần phải là một quyết định đồng ý của toàn thể các tiểu bang trong liên hiệp, được phát biểu qua ý chí dân chúng. Nếu nhân dân được coi là nhân dân của liên hiệp thì quyết định của đa số bắt buộc thiểu số phải theo cũng như quyết định của đa số các tiểu bang bắt buộc thiểu số các tiểu bang phải theo. Nếu vậy thì cần định đoạt xem đa số các tiểu bang có đúng là đa số nhân dân hay không. Nhưng những thủ tục này đã không được chấp thuận. Thủ tục trong việc chấp thuận Hiến pháp là mỗi tiểu bang vẫn được coi là một quốc gia có chủ quyền độc lập đối với các quốc gia khác và sẽ chỉ bó buộc phải theo ý Hiến pháp sau khi đã tự ý chấp thuận Hiến pháp. Như vậy, việc thành lập Hiến pháp vẫn có tính chất liên bang chứ không phải là quốc gia.

Điểm thứ hai là xem quyền lực Chính phủ ở đâu mà ra. Quyền lực Hạ nghị viện là do dân chúng Mỹ mà ra. Dân chúng sẽ được đại diện tại Hạ nghị viện theo tỷ lệ và theo nguyên tắc giống như tại tiểu bang của mỗi người. Trong trường hợp này, chính quyền của Hạ nghị viện có tính chất quốc gia. Trái lại, Thượng Nghị viện có quyền lực là do ở các tiểu bang và các tiểu bang đều bình đẳng. Như vậy, Thượng Nghị viện là một chính quyền liên bang chứ không phải là quốc gia. Quyền hành pháp có nhiều nguyên nhân có tính chất khác nhau. Tổng thống được bầu cử do các cử tri nhưng các tiểu bang có khi được coi là những đơn vị bình đẳng trong liên hiệp, khi thì lại không được coi là bình đẳng, lớn nhỏ, quan trọng khác nhau và những nhóm đại diện các tiểu bang trong việc bầu cử Tổng thống đã làm cho ngành hành pháp vừa có tính chất liên bang vừa có tính chất quốc gia.

Về khía cạnh hoạt động của chính quyền có tính liên bang hay quốc gia, sự phân biệt căn bản dựa trên nhận xét này: nếu chính quyền hoạt động mà chỉ có hiệu lực cùng các tiểu bang trong liên hiệp thì đó là tính chất liên bang. Nếu chính quyền có hiệu lực đối với mỗi cá nhân, coi mỗi cá nhân là một công dân của liên hiệp toàn quốc thì đó là tính chất quốc gia. Nếu xét Hiến pháp với nhận xét trên thì phải kết luận là chính quyền hoạt động có tính chất quốc gia hơn là liên bang.

Tuy sự hoạt động của chính quyền có tính chất quốc gia hơn là liên bang nhưng phạm vi quyền hạn của chính quyền lại có tính chất liên bang hơn quốc gia. Chính quyền có tính chất quốc gia khi phạm vi hiệu lực ảnh hưởng của cá nhân, coi cá nhân là công dân của toàn quốc chứ không phải là của tiểu bang. Khi nhiều cộng đồng, chẳng hạn như các tiểu bang, họp lại thành một quốc gia, nếu Chính phủ có tính chất quốc gia thì Chính phủ Trung ương có toàn quyền kiểm soát, điều khiển hoặc bãi bỏ những đơn vị hành chính của các cộng đồng đó. Trái lại, nếu Chính phủ Trung ương chỉ có tính cách liên bang thì những đơn vị hành chính của các cộng đồng vẫn giữ được độc lập của họ và các quyền hạn chia ra thành hai phạm vi khác nhau, một phạm vi của chính phủ liên

bang, một phạm vi của Chính phủ tiểu bang. Trong trường hợp có sự tranh chấp định đoạt phạm vi quyền hạn của Trung ương và địa phương, toà án xét xử sẽ được chính phủ Trung ương thành lập. Và quyết định của toà án đặc biệt này sẽ, căn bản, dựa trên tinh thần của Hiến pháp để giữ một lập trường không thiên vị. Phải có những tòa án đặc biệt này thì mới tránh được giải pháp sử dụng võ lực để giải quyết các cuộc tranh chấp.

Dự thảo Hiến pháp như vậy không hoàn toàn có tính chất liên bang và cũng không hoàn toàn có tính chất quốc gia nhưng có tính chất tổng hợp vừa liên bang vừa quốc gia. Căn bản của Hiến pháp có tính chất liên bang chứ không phải quốc gia. Nguyên do là bởi quyền hạn của chính quyền vừa mang tính chất liên bang, vừa mang tính chất quốc gia. Hoạt động của chính quyền lại có tính chất quốc gia hơn là liên bang nhưng phạm vi hiệu lực của chính quyền thì ngược lại, mang tính chất liên bang hơn là tính chất quốc gia.

2. Chính phủ trung ương và các tiểu bang

MADISON

Một số điều khoản tiên liệu thuận lợi cho chính quyền liên bang gồm có những khoản hạn chế sau đây về quyền hạn của các tiểu bang:

(1) Không tiểu bang nào được quyền gia nhập một hiệp ước, một liên minh hoặc một liên hiệp nào; ban hành chứng thư trưng dụng của cải để trả thù trong thời chiến, phát hành tiền tệ; phát hành tín dụng chứng phiếu; dùng bất cứ một thứ nào khác ngoài vàng và bạc để trả nợ; ban hành một đạo luật nào tổn hại tới tự do tư nhân, một đạo luật nào có hiệu lực hồi tố, hoặc một đạo luật nào tổn hại tới sự thi hành các hợp đồng; hoặc ban những chức tước quý tộc[(1)].

Việc cấm đoán các tiểu bang không được gia nhập một hiệp ước, liên minh hay liên hiệp nào không cần phải giải thích thêm vì ai cùng đã hiểu lý do. Sự cấm đoán tiểu bang ban hành chứng thư trưng dụng của cải để trả thù trong thời chiến thì trước đã có rồi, nay cần được ghi rõ thêm trong Hiến pháp. Xưa kia, các tiểu bang có quyền ban hành những chứng thư đó nhưng trong Hiến pháp mới, các tiểu bang cần phải xin phép Chính phủ liên bang. Sự thay đổi này để đi tới sự đồng nhất trong việc đối phó với ngoại quốc và trao cho cơ quan phụ trách quyền điều hành toàn quốc.

Về việc phát hành tiền tệ, các tiểu bang mất quyền này bởi vì nếu không sẽ chỉ thêm tốn kém và giá trị tiền tệ sẽ khác nhau rất nhiều.

Về việc cấm đoán các tiểu bang ban hành tín dụng chứng phiếu sẽ làm hài lòng bất cứ một công dân nào ưa chuộng công lý và hiểu biết về kinh tế quốc gia. Vì ảnh hưởng tai hại của tiền giấy cho nên từ ngày hòa bình tới nay, nước Mỹ đã bị tổn hại rất nhiều, trên phương diện tín nhiệm giữa người dân với người dân, người dân với Chính phủ, hoặc trên phương diện kỹ nghệ hoặc tinh thần của dân chúng. Hơn nữa, một khi đã cấm đoán các tiểu bang phát hành tiền tệ thì cũng phải cấm đoán các tiểu bang không được phát tiền giấy để thay thế cho tiền vàng hay tiền bạc.

Về việc cấm đoán các tiểu bang không được ban hành những đạo luật tổn hại tới quyền tự do của tư nhân, hoặc có hiệu lực hồi tố, hoặc tổn hại tới sự thi hành các hợp đồng là một việc thích hợp với những nguyên tắc cốt yếu liên quan tới xã hội và với những nguyên tắc của một Chính phủ chân chính. Về khoản đầu, Hiến pháp của nhiều tiểu bang cũng đã có ghi sẵn. Những kinh nghiệm cho chúng ta thấy là dù sao chúng ta cần phải có thêm nhiều sự bảo đảm để ngăn cản những mối hiểm họa đe dọa tới quyền tự do của con người. Chính vì vậy cho nên dự thảo Hiến pháp phải ghi rõ những khoản thuận lợi cho sự an ninh và quyền tự do của cá nhân.

Còn về khoản cấm đoán các tiểu bang không được ban những chức tước quý tộc, thì việc đó đã có ghi sẵn trong bản Hiến pháp quốc hội liên hiệp, bản dự thảo chỉ chép lại mà thôi và việc này cũng không cần giảng giải thêm.

(2) Không tiểu bang nào có quyền, nếu không có sự thỏa thuận của Quốc hội, đánh thuế về nhập cảng và xuất cảng, ngoại trừ khi nào cần thiết để thi hành những đạo luật kiểm tra và số tiền thu được do thuế đánh về nhập cảng và xuất cảng sẽ thuộc quyền sử dụng của Ngân khố chính phủ liên bang; và tất cả những đạo luật về thuế của tiểu bang phải thuộc quyền xét đoán và kiểm soát của Quốc hội. Không tiểu bang nào, nếu không có sự thỏa thuận của Quốc hội, có quyền đánh thuế các tàu thuyền, duy trì quân đội hoặc chiến thuyền trong thời bình, ký kết thỏa hiệp cùng một tiểu bang khác hoặc cùng một nước khác, hoặc tham chiến trừ trường hợp bị xâm chiếm, hoặc ở trong một tình trạng nguy cấp không thể chờ đợi được.

Việc hạn chế quyền hạn của tiểu bang về nhập cảng và xuất cảng vì những quyền hạn này phải giao phó trách nhiệm cho một cơ quan liên bang. Chúng ta không cần phải giải thích nhiều mà chỉ cần nhận xét là chính quyền liên bang có dành cho chính quyền tiểu bang một số quyền hạn để kiểm soát việc nhập cảng và xuất cảng địa phương nhưng dù sao chính quyền liên bang cũng cần phải có đủ quyền lực kiểm soát để cho các tiểu bang không thể lạm dụng quyền hạn của họ.

3. Phân quyền để kiểm soát lẫn nhau và giữ sự cân bằng

MADISON

Giải pháp nào là giải pháp mà cuối cùng chúng ta phải dùng tới trong thực tiễn để thực hiện được sự phân quyền giữa các ngành, các bộ trong Chính phủ, theo đúng các điều khoản đã được tiên liệu trong Hiến pháp? Câu trả lời chỉ có thể tìm thấy trong nhận xét rằng nếu tất cả các điều khoản tiên liệu đều không có hiệu lực trên phương diện thực hành thì chúng ta cần phải tổ chức các cơ cấu của chính quyền theo một cơ chế khiến cho các ngành, các bộ của chính quyền, trong các mối liên hệ giữa các bộ và các ngành đó, tự nó kiểm soát lẫn nhau và duy trì cho nhau được vững vàng. Tuy tôi không có ý thuyết trình một cách cặn kẽ về vấn đề này nhưng tôi cũng xin đưa ra một vài nhận xét tổng quát, hy vọng có thể giúp cho chúng ta có một ý niệm đứng đắn về những nguyên tắc và đường lối tổ chức chính phủ mà bản Hiến pháp đã hoạch định.

Muốn lập được một căn bản vững chắc cho sự phân quyền trong Chính phủ mà mục đích là để bảo vệ sự tự do, điều dĩ nhiên là mỗi ngành, mỗi bộ cần phải có một ý chí độc lập riêng biệt. Và cũng vì vậy, mỗi ngành, mỗi bộ cần phải trực thuộc lẫn nhau càng ít càng hay trong việc bổ nhiệm nhân viên chính quyền. Nếu nguyên tắc đó được tuân theo một cách triệt để, thì sự bổ nhiệm nhân viên trong ba ngành quyền hành pháp, lập pháp và tư pháp sẽ hoàn toàn căn bản trên một cơ chế chung, tức là do sự chọn lựa của dân chúng, nhưn mỗi ngành theo một đường lối riêng biệt, không phải phụ thuộc cùng nhau. Thực hành nguyên tắc này có lẽ cũng không đến nỗi khó khăn như người ta tưởng tượng nhưng dù sao cũng có một vài điểm khó khăn khiến cho trên phương diện thực hành có lẽ cũng cần phải có một vài trường hợp không nên theo nguyên tắc một cách quá sát sao. Chẳng hạn như trong ngành tư pháp, chúng ta không nên theo quá sát sao nguyên tắc lý thuyết vì e rằng trên phương diện thực tế sẽ bất lợi. Trước hết, bởi vì các nhân viên của ngành này cần phải có những điều kiện tài đức và chuyên nghiệp đặc biệt, vì vậy cần phải áp dụng một phương pháp chọn lựa nhân viên sao cho có được những nhân viên có đầy đủ các điều kiện đòi hỏi. Sau nữa, bởi vì kỳ hạn đảm nhận chức vụ của các nhân viên trong ngành này lâu dài cho nên các nhân viên sau khi được bổ nhiệm sẽ hết phụ thuộc vào những người hoặc cơ quan đã giao phó chức vụ cho họ.

Một điều dĩ nhiên khác là nhân viên của mỗi ngành, mỗi bộ cần phải được độc lập, nghĩa là càng ít phụ thuộc vào những ngành, những bộ khác thì càng thuận lợi khi họ thi hành nhiệm vụ của họ. Chẳng hạn, nếu nhân viên ngành hành pháp hoặc nhân viên ngành tư pháp mà không được hoàn toàn độc lập đối với ngành lập pháp thì họ sẽ không thể thực sự độc lập khi thi hành nhiệm vụ của họ.

Phương pháp ngăn ngừa sự tập trung nhiều quyền lực trong một bộ phận hoặc một ngành là giao phó cho mỗi bộ, mỗi ngành những phương tiện được tiên liệu trong Hiến pháp để mỗi bộ, ngành có thể ngăn chặn sự can thiệp hoặc xâm lấn của ngành, bộ khác. Phương tiện ngăn chặn cần phải cân xứng với lực lượng uy hiếp của ngành hoặc bộ địa phương. Để chống lại tham vọng của kẻ khác, chúng ta cũng phải sử dụng tham vọng. Quyền lợi của nhân viên một bộ cần phải có liên hệ mật thiết với quyền hạn do Hiến pháp đã tiên liệu giao phó cho nhân viên đó. Chỉ có phương pháp đó thì mới hy vọng ngăn chặn những sự lạm dụng trong Chính phủ. Chính phủ là gì nếu không phải là cái đã phản chiếu rõ ràng nhất bản tính của loài người? Nếu con người là thần thánh thì loài người cần phải có Chính phủ để làm gì? Và nếu con người được thần thánh cai trị thì Chính phủ của loài người cũng chẳng cần phải có những khoản tiên liệu để Chính phủ kiểm soát dân chúng và Chính phủ tự mình kiểm soát lấy mình. Trong khi thành lập một Chính phủ để người cai trị người, sự khó khăn lớn nhất là ở chỗ này: trước hết phải làm thế nào để Chính phủ có thể cai trị được dân chúng và sau nữa là phải làm thế nào để Chính phủ tự mình có thể kiểm soát lấy mình được. Chính phủ cần phải phụ thuộc vào nhân dân, đó cố nhiên là một giải pháp để kiểm soát chính phủ rồi, nhưng dù sao cũng cần phải có nhiều phương tiện khác để phòng ngừa.

Trong trường hợp mà không thể tin tưởng là con người lúc nào cũng có những động lực cao cả, chính sách phân định quyền hạn mà căn bản dựa trên những quyền lợi trái ngược nhau của các ngành và các bộ là một chính sách có thể áp dụng không những trong việc tư mà cả trong việc công. Chính sách này được áp dụng không những trong việc chia chính quyền ra nhiều ngành mà cả trong việc phân chia mỗi ngành thành nhiều bộ, nhiều cơ quan khác nhau. Mục tiêu của sự phân chia này là làm thế nào cho cơ quan này kiểm soát và hạn chế quyền lực của cơ quan kia.

Nhưng tuy có việc phân quyền cho nhiều ngành, chúng ta nhận thấy không thể thành lập mỗi ngành hoàn toàn bình đẳng cùng nhau, nghĩa là làm cho mỗi ngành có đủ sức tự vệ để chống đối lại sự uy hiếp của ngành khác. Trong một chính thể cộng hòa, ngành lập pháp cố nhiên phải mạnh hơn các ngành khác. Giải pháp chống lại sự chênh lệch đó là chia ngành này thành nhiều ngành phụ, hoặc do phương pháp bầu cử khác nhau, hoặc do phương pháp định đoạt những nguyên tắc hoạt động khác nhau. Ngành lập pháp có nhiều uy lực hơn các ngành khác, vì vậy chúng ta cần phải chia sẻ ngành này để làm cho nó yếu đi, nhưng trái lại, vì ngành hành pháp yếu hơn, vậy nên chúng ta lại cần phải tăng cường cho nó.

Nếu những nhận xét trên là đúng thì tôi tin tưởng là những nguyên tắc phân quyền quả là có một căn bản chắc chắn. Nếu so sánh Hiến pháp của các tiểu bang với Hiến pháp liên bang, chúng ta nhận thấy rằng tuy Hiến pháp liên bang không theo sát hoàn toàn những nguyên tắc trên nhưng dù sao thì cũng vẫn theo sát hơn Hiến pháp của các tiểu bang.

Về hệ thống liên bang của Mỹ, có hai nhận định khiến cho hệ thống này có một lập trường đặc biệt.

Nhận định thứ nhất: Trong một nước cộng hòa tập trung, dân chúng giao phó quyền hạn cho một Chính phủ độc nhất. Để ngăn ngừa Chính phủ lạm dụng quyền lực mà dân chúng đã giao phó cho Chính phủ, Chính phủ được phân chia ra nhiều ngành khác nhau và hoàn toàn riêng biệt. Trong một nước cộng hòa liên bang như nước Mỹ, dân chúng giao phó quyền lực cho hai Chính phủ, Chính phủ liên bang và Chính phủ tiểu bang. Quyền lực của mỗi Chính phủ cũng được phân chia thành nhiều ngành và nhiều bộ. Như vậy tức là, trong cộng hòa liên bang Mỹ, sự ngăn ngừa chính quyền lạm dụng quyền lực do dân chúng giao phó đã được nhân gấp hai, vì có hai Chính phủ kiểm soát lẫn nhau và mỗi Chính phủ lại tự kiểm soát mình do sự phân chia thành các ngành, các bộ khác nhau.

Nhận định thứ hai: Trong một nước cộng hòa, không những cần phải ngăn ngừa chính quyền đàn áp dân chúng mà còn phải ngăn ngừa đa số dân chúng đàn áp thiểu số dân chúng. Dân chúng ở nhiều giai cấp khác nhau nên cũng có nhiều quyền lợi khác nhau, nhiều nhóm khác nhau. Nếu nhiều nhóm khác nhau đoàn kết cho một mục đích chung thì đa số đó có thể đàn áp một thiểu số. Chỉ có hai phương pháp để ngăn ngừa mối hoạ đó. Phương pháp đầu tiên là làm thế nào đào tạo được một ý chí quốc gia không phụ thuộc đa số dân chúng. Phương pháp thứ hai là làm cho dân chúng phân chia ra thật

nhiều thành phần khác nhau, khiến cho không thể có được một sự kết tụ của nhiều thành phần để trở thành một đa số. Phương pháp thứ nhất được áp dụng tại những Nhà nước mà chính quyền được truyền nối đời này qua đời nọ hoặc không cần dựa trên sự thỏa thuận của nhân dân. Nhưng nếu chính quyền không dựa trên nhân dân thì rất có thể chính quyền sẽ ủng hộ hoặc quyền lợi của đa số, hoặc quyền lợi của thiểu số và sẽ có hại cho cả hai bên. Phương pháp thứ hai được áp dụng tại Mỹ tức là một cộng hòa liên bang. Chính quyền do nhân dân mà có và phải phụ thuộc vào nhân dân, nhưng nhân dân chia ra quá nhiều đảng phái khác nhau, quyền lợi khác nhau cho nên quyền lợi của cá nhân không lo bị quyền lợi của xã hội đàn áp. Trong một nước cộng hoà tự do, quyền tự do về chính trị của cá nhân phải giống như quyền tự do về tôn giáo vậy. Dân chúng chia ra nhiều nhóm chính trị hoặc kinh tế khác nhau thì cũng có thể chia ra nhiều nhóm tôn giáo khác nhau. Càng nhiều nhóm thì càng tốt, vì điều này cũng là nhờ vào phạm vi rộng lớn của lãnh thổ và dân số của toàn quốc. Nhận định này giúp chúng ta nhìn thấy hình thức liên bang quả là có nhiều điểm thuận tiện, và nếu các tiểu bang không kết hợp thành một liên bang rộng lớn, mà trái lại, lại kết hợp thành nhiều liên hiệp dựa trên các lý do quyền lợi hoặc địa dư giống nhau, thì sẽ đi tới cấu tạo thành nhiều nhóm đa số trong nhân dân mỗi liên hiệp. Quyền lợi của mỗi nhóm sẽ không được bảo đảm chắc chắn và các tiểu bang độc lập sẽ có thể đi tới chỗ mất độc lập. Nếu trong một xã hội mà kẻ khỏe có thể đàn áp được kẻ yếu thì đó quả là một xã hội hỗn độn, vô chính phủ. Lúc đó, nhân dân chỉ có thể cầu mong một chính thể mà chính quyền có thể che chở cho cả kẻ khỏe lẫn kẻ yếu. Trong một nước cộng hòa liên bang rộng lớn như nước Mỹ, xã hội chia ra quá nhiều đảng phái, quyền lợi giáo hội khác nhau, cho nên xã hội đó không thể nào phân chia thành một đa số và một thiểu số trong dân chúng, trừ phi trong trường hợp một đa số để tiến tới công lý, tới công ích. Thiểu số không sợ đa số, đa số cũng không có lý do để giúp cho chính quyền cấu tạo một ý chí quốc gia biệt lập khỏi ý chí của nhân dân và để đè nén nhân dân. Như vậy, nếu nhân dân và lãnh thổ càng rộng lớn thì nước cộng hòa càng có thể tiến tới dân chủ.

4. Quyền lực quy định việc bầu cử các nhân viên của chính phủ liên bang

HAMILTON

Trật tự cuộc thảo luận của chúng ta đưa chúng ta tới vấn đề những điều khoản tiên liệu trong Hiến pháp cho phép chính quyền liên bang quy định, khi cần thiết, việc bầu cử các nhân viên trong chính phủ liên bang.

Nguyên văn điều khoản đó như sau:

"*Thời gian, địa điểm và phương pháp tổ chức bầu cử các thượng nghị sĩ và các hạ nghị sĩ sẽ được quy định tại mỗi tiểu bang, do chính quyền của tiểu bang đó; nhưng Quốc hội (Liên bang) có quyền bất cứ khi nào, quy định hoặc sửa đổi những luật lệ bầu cử đó, ngoại trừ việc quyết định về địa điểm chọn lựa các thượng nghị sĩ*".

Điều khoản tiên liệu này không những bị những người phản đối toàn thể dự thảo Hiến pháp chỉ trích mà còn bị cả những người chỉ phản đối một vài phần của dự thảo Hiến pháp chỉ trích nữa.

Riêng tôi, tôi tin tưởng là trong toàn thể bản dự thảo Hiến pháp không có điều khoản nào lại có thể hợp lý hơn điều khoản này. Tính chất hợp lý của khoản này căn bản dựa trên nguyên tắc chủ trương rằng bất cứ một chính quyền nào cũng cần phải bao gồm trong lòng nó những phương tiện tự vệ cho nó. Bất cứ một người suy luận đứng đắn nào, ngay khi mới đọc điều khoản này, cũng phải công nhận là Hội nghị Lập hiến đã tuân theo nguyên tắc kể trên và sẽ không tán thành Hội nghị nếu Hội nghị bao gồm trong các điều khoản của Hiến pháp những điều trái ngược với nguyên tắc hợp lý trên. Nếu Hội nghị không tuân theo nguyên tắc trên vì một lý do cần thiết bắt buộc nào đó, thì tất cả cơ chế do Hội nghị đề nghị sẽ mất tính chất hoàn hảo của nó và sẽ chứa đựng những mầm mống làm cho quốc gia sau này bị nhu nhược hoặc hỗn độn.

Chúng ta không thể nói rằng cần phải ghi trong bản Hiến pháp một điều luật quy định các cuộc bầu cử và hy vọng điều luật đó có thể áp dụng trong bất cứ một trường hợp thay đổi nào trong tương lai. Và chúng ta cũng không thể phủ nhận rằng cần phải có một quyền lực quy định các cuộc bầu cử và quyền lực đó phải được giao phó cho một chính quyền nào đó. Tôi cho rằng chỉ có ba cách giải quyết vấn đề quyền lực quy định bầu cử mà thôi: hoặc là hoàn toàn giao phó quyền lực đó cho chính quyền liên bang, hoặc là hoàn toàn giao phó quyền lực đó cho chính quyền tiểu bang, hoặc là hoàn toàn giao phó quyền lực đó trước tiên cho chính quyền tiểu bang, nhưng dành quyền quyết định tối hậu cho chính quyền liên bang. Hội nghị Lập hiến đã chọn lựa giải pháp thứ ba. Hội nghị chủ trương giao phó quyền lực quy định bầu cử cho Chính phủ tiểu bang vì trong những trường hợp thông thường và không xảy ra tranh chấp rắc rối, việc chính quyền tiểu bang sử dụng quyền lực này là phải, vừa tiện lại vừa hài lòng mọi người. Nhưng Hội nghị đã dành quyền quyết định tối hậu cho Chính phủ liên bang trong trường hợp bất thường, khi sự can thiệp của liên bang trở thành cần thiết để duy trì an ninh của liên bang.

Ai cũng nhận thấy rõ ràng là nếu dành quyền quy định bầu cử hoàn toàn cho chính quyền tiểu bang thì tức là đã đặt ngay sự sống còn của liên bang vào tay của tiểu bang. Các tiểu bang có thể tiêu diệt liên bang bất cứ lúc nào bằng cách chểnh mảng trong việc chọn lựa những nhân viên phụ trách các công việc của Chính phủ liên bang. Có người có thể biện luận rằng việc đó không thể xảy ra được nhưng lập luận đó không đáng tin cậy. Trong khi một trường hợp nguy hiểm có thể xảy ra mà chúng ta lại không tìm giải pháp phòng ngừa tiên liệu thì tức là không chu đáo. Vả lại, nếu chúng ta nghĩ tới trường hợp mà quyền lực quy định bầu cử bị lạm dụng, muốn cho hoàn toàn công bình, chúng ta cần phải nghi ngờ rằng cả chính quyền bầu cử lẫn chính quyền liên bang đều có thể lạm dụng quyền lực đó. Trên phương diện thực tiễn cũng như trên phương diện lý thuyết, chúng ta phải đi tới kết luận hợp lý là phải giao phó cho chính phủ liên bang một quyền lực liên quan tới sự sống còn của liên bang, chứ chẳng lẽ lại giao phó quyền lực đó cho một chính quyền khác hay sao. Và dù là quyền lực đó có bị

lạm dụng đi nữa thì chúng ta cũng nên giao phó quyền lực đó vào tay cơ quan mà theo lẽ phải đáng có quyền đó, hơn là một cơ quan khác.

III. HIẾN PHÁP VÀ QUYỀN QUY ĐỊNH VỀ THUẾ

1. Quyền quy định về thuế của Liên bang và của các tiểu bang

HAMILTON

… Một Chính phủ tự nó cần phải có tất cả những quyền lực cần thiết để thực hiện những mục tiêu mà Chính phủ đó có nhiệm vụ thực hiện, để thi hành triệt để tất cả những nhiệm vụ mà Chính phủ đó đã được giao phó mà không bị một lực lượng nào khác chi phối với một mục đích duy nhất là hướng tới công ích và tôn trọng ý chí của nhân dân.

Vì nhiệm vụ quốc phòng và duy trì an ninh chống ngoại xâm hoặc nội loạn là một nhiệm vụ phải đối phó với những hiểm hoạ mà không thể tiên liệu giới hạn như thế nào nên quyền lực chuẩn bị công cuộc đó không nên bị hạn chế, ngoại trừ sự hạn chế xuất phát từ những nhu cầu hoặc tài nguyên của quốc gia.

Vì thuế là phương tiện cần thiết để giúp cho quốc gia có được tất cả những gì cần thiết để thỏa mãn nhu cầu của quốc gia nên quyền thu thuế cần phải giao phó cho cơ quan có nhiệm vụ thỏa mãn nhu cầu của quốc gia.

Lý thuyết cũng như kinh nghiệm thực tiễn đều cho chúng ta thấy rằng, nếu liên bang chỉ có quyền thu thuế với các tiểu bang thì quyền đó sẽ không có hiệu lực thực sự, vì vậy, chính phủ liên bang cần phải có quyền lực rõ rệt để thu thuế theo thường lệ.

Nhận định trên là một phần hợp lý, đáng lẽ không cần giải thích dài dòng nhưng vì có những người phản đối dự thảo Hiến pháp đã công kích hiến pháp một cách gắt gao riêng về vấn đề này, cho nên chúng ta cũng phải tìm hiểu quan điểm những người phản đối đó như thế nào.

Tóm tắt quan điểm của họ như sau:

“Tuy nhu cầu của quốc gia không thể đặt giới hạn được nhưng không phải vì vậy mà quyền thu thuế cũng không cần phải có giới hạn. Thuế cần thiết cho cả chính phủ tiểu bang lẫn chính phủ liên bang. Trong công cuộc phụng sự hạnh phúc của dân chúng, chính phủ tiểu bang ít nhất thì cũng phải có một địa vị quan trọng ngang với địa vị của liên bang. Như vậy, chính phủ tiểu bang cũng cần phải có quyền lực ngang với chính phủ liên bang trong việc thu thuế để chi tiêu cho những việc cần thiết. Nếu quyền hạn của liên bang quan trọng hơn quyền hạn của tiểu bang thì rất có thể chính phủ liên bang sau này sẽ làm cho chính phủ tiểu bang không còn có cách nào để có nguồn thu thuế nữa, và lúc đó, chính phủ tiểu bang sẽ hoàn toàn phải phụ thuộc vào chính phủ liên bang. Vì luật pháp của liên bang sau này sẽ trở thành luật pháp tối cao của toàn quốc, chính phủ liên bang sẽ có quyền bãi bỏ tất cả các đạo luật của các tiểu bang về thu thuế cho tiểu bang và liên bang sẽ viện lẽ là luật của tiểu bang cản trở công việc

của liên bang. Như vậy, dần dần quyền lực thu thuế sẽ trở thành độc quyền của chính phủ liên bang, làm cho chính phủ tiểu bang bị loại trừ ra ngoài và sẽ bị tiêu diệt".

Quan điểm trên có vẻ muốn đổ lỗi cho chính phủ liên bang muốn chiếm đoạt tất cả các quyền lực hoặc muốn chỉ trích chính phủ liên bang đã vượt khỏi quyền hạn được giao phó. Chúng ta chỉ cần trả lời phần thứ hai trong quan điểm của những người chỉ trích. Nếu trả lời quan điểm này bằng cách tưởng tượng về những trường hợp tương lai có thể xảy ra được thì chúng ta sẽ bị lôi cuốn vào một con đường vòng vô tận, không có lối ra. Chúng ta chỉ nên nhắc lại một nhận định mà tôi đã từng có dịp đưa ra trong một bài viết trước đây, đó là muốn tìm hiểu xem sau này chính quyền liên bang có thể chiếm đoạt hết các quyền lực của các tiểu bang hay không, chúng ta chỉ nên căn bản dựa vào việc phân tích cấu trúc và cách thức tổ chức của chính phủ chứ không nên căn bản dựa vào việc phân tích bản tính và phạm vi quyền lực của chính phủ. Chính phủ tiểu bang trước đây có toàn quyền. Tại sao chúng ta lại tin tưởng vào chính phủ tiểu bang không chiếm đoạt quyền lực và lạm dụng quyền lực đó? Đó là do cấu tạo chính quyền đó và ở chỗ chính quyền đó căn bản phụ thuộc vào ý chí nhân dân. Bây giờ, nếu chúng ta lại cũng phân tích về chính phủ liên bang như chúng ta đã phân tích ở trên về chính phủ tiểu bang và nếu chúng ta nhận thấy chúng ta có thể tin tưởng là chính phủ liên bang sẽ không chiếm đoạt quyền lực của dân chúng thì chúng ta sẽ kết luận là chúng ta không có lý do gì để e ngại rằng chính phủ liên bang sẽ chiếm đoạt và lạm dụng quyền lực.

Chính phủ liên bang xâm phạm tới chủ quyền của tiểu bang và chính phủ tiểu bang xâm phạm tới chủ quyền của chính phủ liên bang đều có thể xảy ra. Bên nào sẽ thắng còn tuỳ thuộc ở phương tiện sử dụng của mỗi bên. Tại những nước cộng hòa, lực lượng chính là nhân dân, và như ta thấy, chính phủ tiểu bang có nhiều phương tiện để ảnh hưởng trực tiếp tới nhân dân hơn là chính phủ liên bang, vậy chúng ta có thể kết luận rằng chính phủ liên bang dễ bị đưa vào thế bất lợi. Chính phủ tiểu bang sẽ có nhiều cơ hội để xâm phạm quyền lực của chính phủ liên bang. Nhưng dù sao đi nữa thì tất cả những điều suy luận về tương lai đó cũng chỉ là những điều kiện nay còn chưa rõ và chúng ta hãy chú trọng nhận xét về bản tính và phạm vi quyền lực của chính phủ, như đã tiên liệu trong dự thảo Hiến pháp. Còn ngoài ra, chúng ta hãy dành quyền quyết định sau này cho ý chí của nhân dân vì chỉ có nhân dân, chúng ta hãy hy vọng như vậy, mới có thể duy trì được thế quân bình cân đối giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang. Nếu chúng ta công nhận lập trường đó là đúng và tôi tin đó là một lập trường đúng, thì chúng ta thấy không khó khăn gì để phủ nhận những lời chỉ trích là quyền quy định thuế của chính phủ liên bang là quá nhiều, là vô hạn.

HAMILTON

… Một sự kết hợp hoàn toàn các tiểu bang thành một quốc gia có toàn quyền tối cao có nghĩa là tất cả các tiểu bang bắt buộc phải phụ thuộc vào quốc gia liên hiệp và phải tuân theo ý chí chung. Nhưng vì kế hoạch của Hội nghị Lập hiến chỉ chủ trương một sự kết hợp không hoàn toàn của các tiểu bang trong liên bang nên các chính phủ tiểu bang rõ ràng là vẫn giữ được tất cả những quyền lực xưa của tiểu bang mà theo Hiến pháp,

tiểu bang không phải uỷ quyền cho chính phủ liên bang. Sự uỷ quyền đó chỉ có thể xảy ra trong ba trường hợp: Hiến pháp quy định rõ ràng là uỷ quyền cho chính phủ liên bang; Hiến pháp quy định uỷ một quyền cho liên bang và cấm đoán tiểu bang không được sử dụng quyền đó; và trong trường hợp Hiến pháp uỷ một quyền cho liên bang và nói rõ rằng việc tiểu bang sử dụng quyền đó sẽ trái ngược hoặc không thích hợp đối với Hiến pháp. Ba trường hợp vừa kể trên có thể tìm thấy những thí dụ sau đây. Đoạn 17 khoản 8 Điều 1 cho phép Quốc hội có toàn quyền cai trị quận được chỉ định làm địa điểm của chính phủ liên bang. Đó là trường hợp thứ nhất. Đoạn 1 khoản 8 Điều 1 cho phép Quốc hội "định đoạt và thu thuế". Đoạn 2 khoản 10 Điều 1 nói rõ ràng rằng "không tiểu bang nào có quyền, nếu không có sự thỏa thuận của Quốc hội, định đoạt các loại thuế xuất và nhập cảng, trừ phi cho mục đích thi hành các đạo luật kiểm tra". Như vậy, chính phủ liên bang có toàn quyền định đoạt các thứ thuế xuất và nhập cảng chỉ với một vài trường hợp ngoại lệ đã nêu rõ mà thôi. Đó là trường hợp thứ hai. Trường hợp thứ ba có thể tìm thấy thí dụ trong đoạn, điều, khoản nói rằng Quốc hội có quyền "thành lập một quy chế đồng nhất về sự nhập tịch toàn quốc". Quyền lực này hoàn toàn thuộc phạm vi liên bang, bởi vì nếu tiểu bang nào cũng có quyền có một quy chế riêng thì không thể có một quy chế đồng nhất cho toàn quốc được.

Sự cần thiết công nhận quyền lực của cả chính phủ liên bang lẫn chính phủ tiểu bang trong một vài trường hợp không có ý nghĩa là chia đôi chủ quyền cho hai chính phủ, và trong những trường hợp Hiến pháp không ghi rõ việc giao phó nhất định một quyền lực cho chính phủ liên bang thì như vậy có nghĩa là chính phủ tiểu bang vẫn giữ quyền lực đó. Còn trong những trường hợp mà Hiến pháp ghi rõ là giao phó một quyền lực cho chính phủ liên bang thì có nhiều khi không cần phải ghi những điều khoản cấm đoán tiểu bang không được sử dụng quyền lực đó để cho thêm rườm rà. Chỉ trừ phi những trường hợp thật cần thiết như là trong điều 10 khoản 1 lúc đó mới cần ghi rõ để cho thật minh bạch. Trường hợp này vạch rõ tinh thần và ý nghĩa của Hội nghị Lập hiến và dẫn chứng cho lập trường mà tôi đã đưa ra…

HAMILTON

Những lý do cuối cùng của những người chỉ trích những điều khoản Hiến pháp về vấn đề định đoạt và thu thuế, đều hướng về đoạn cuối cùng khoản 8 điều 1. Đoạn này trong Hiến pháp cho phép chính phủ liên bang "ban hành tất cả những đạo luật cần thiết và thích hợp để thi hành những quyền lực mà Hiến pháp đã giao phó cho chính phủ liên bang, hoặc cho một bộ nào, hoặc một nhân viên nào của chính phủ liên bang đó". Và đoạn thứ hai trong điều thứ 6 tuyên bố rằng "Hiến pháp và những đạo luật của Chính phủ Hiệp Chủng Quốc, soạn theo tinh thần của Hiến pháp và những hòa ước do chính phủ liên bang ký kết sẽ là pháp luật hiện hữu của bất cứ một tiểu bang nào".

Hai đoạn kể trên trong dự thảo Hiến pháp đã bị một số người chỉ trích gắt gao. Họ tuyên truyền với dân chúng bằng cách làm sai lạc ý nghĩa của Hiến pháp, cho rằng các đoạn đó sẽ làm cho chính phủ địa phương bị tiêu diệt, sẽ không tha ai cả, dù nam hay nữ, dù trẻ hay già, dù cao hay thấp, dù thiêng liêng hay trần tục… Nhưng có một điều kỳ lạ là chúng ta có thể tin tưởng một cách chắc chắn rằng chính phủ thành lập theo

tinh thần của bản Hiến pháp sẽ hoạt động theo đúng tinh thần của bản Hiến pháp dù trong Hiến pháp không ghi lại hai đoạn kể trên hoặc dù hai đoạn đó được nhắc đi nhắc lại trong mỗi điều khoản của Hiến pháp. Những đoạn đó chỉ phát hiểu một sự thực dĩ nhiên và không thể tránh được khi người ta muốn thành lập một chính phủ liên bang và giao cho chính phủ đó một số quyền lực rõ ràng.

Quyền lực nghĩa là gì nếu không phải là khả năng thi hành một việc. Khả năng thi hành một việc là gì nếu không phải là quyền sử dụng những phương tiện cần thiết cho sự thi hành đó? Quyền lực lập pháp là gì nếu không phải là quyền lực làm những đạo luật? Những phương tiện thi hành quyền lực lập pháp là gì nếu không phải là những đạo luật? Quyền lực định đoạt và thu thuế là gì nếu không phải là quyền lực làm ra những độc lập định đoạt và thu thuế? Những phương tiện thích hợp để thi hành quyền lực đó là gì nếu không phải là những đạo luật cần thiết và thích hợp?

Những câu hỏi rất giản dị trên giúp cho chúng ta hiểu bản chất thật sự của hai đoạn trong điều, khoản mà nhiều người đã chỉ trích. Những câu hỏi đó đưa chúng ta tới một nhận định hữu lý là quyền lực định đoạt và thu thuế phải là quyền lực làm cho những đạo luật cần thiết và thích hợp cho sự thi hành quyền lực đó. Và hai đoạn trên trong các điều khoản bị chỉ trích chỉ nhắc lại một sự thực mà người ta đã công nhận từ trước, tức là công nhận rằng cần phải giao phó cho chính phủ liên bang quyền lực định đoạt và thu thuế và muốn thi hành quyền lực đó, chính phủ liên bang cần phải có quyền lực làm cho những đạo luật cần thiết và thích hợp để thi hành quyền lực trên. Tôi áp dụng những điều nhận xét vừa kể trên vào vấn đề quyền lực định đoạt và thu thuế vì nội dung này là vấn đề chúng ta đang thảo luận và cũng vì quyền lực này là một trong những quyền lực quan trọng nhất cần phải giao phó cho chính phủ liên bang. Nhưng chúng ta cũng có thể áp dụng những điều nhận xét trên cho tất cả những quyền lực khác có ghi trong bản Hiến pháp.

Người ta có thể hỏi rằng ai là người có quyền xét xử về tính chất cần thiết và thích hợp của những đạo luật cần phải được thông qua để thi hành những quyền lực đã giao phó cho chính phủ liên bang? Trước hết, tôi xin trả lời là vấn đề này đã được nêu lên khi thảo luận tới việc giao phó những quyền lực đó cho chính phủ liên bang. Sau nữa, tôi xin trả lời rằng chính phủ liên bang cũng giống như bất cứ một chính phủ nào khác, cần phải suy xét trước tiên về việc thi hành các quyền lực của mình sao cho thích hợp và sau cùng, các công dân cử tri sẽ suy xét sự thi hành các quyền lực của chính phủ liên bang có thích hợp hay không. Nếu chính phủ liên bang vượt quá giới hạn quyền lực của mình và sử dụng những quyền lực đó một cách độc đoán thì nhân dân, tức là những người đã sáng tạo ra chính phủ, sẽ sử dụng những thủ tục cần thiết để sửa chữa lại những điều mà chính phủ đã làm tổn hại tới Hiến pháp. Một đạo luật có thích hợp hay không, đứng trên phương diện Hiến pháp mà nói, là một vấn đề được quyết định do bản tính của những quyền lực dùng làm căn cứ để làm ra những đạo luật.

Hiến pháp nói rằng những đạo luật của chính phủ liên bang sẽ là luật pháp tối cao của quốc gia. Nếu những đạo luật đó không được coi là luật pháp tối cao của quốc gia thì những đạo luật đó còn có nghĩa lý gì không? Dĩ nhiên là không còn nghĩa lý gì cả. Một

đạo luật, theo đúng định nghĩa của nó, phải có tính chất tối cao. Người nào bị một đạo luật chi phối, cố nhiên bị bắt buộc phải tuân theo một đạo luật đó. Đó là một điều phải có trong bất cứ một xã hội nào, một đoàn thể nào. Nếu một cá nhân sống trong một đoàn thể thì cá nhân đó phải công nhận là tất cả các đạo luật của đoàn thể đó là luật pháp tối cao chi phối hành vi của các cá nhân sống trong đoàn thể. Nếu nhiều đoàn thể họp lại thành một xã hội lớn hơn thì những đạo luật của xã hội làm ra theo đúng tinh thần những quyền lực mà các đoàn thể đã giao phó cho xã hội, cố nhiên là phải tối cao, tức là cao hơn những đạo luật của các đoàn thể. Nếu không thì những đạo luật đó chỉ là một hiệp ước suông giữa các đoàn thể, có hiệu lực hay không tuỳ theo thiện chí của riêng từng đoàn thể. Nhưng trong trường hợp những đạo luật của xã hội lớn được làm ra không đúng tinh thần Hiến pháp, những đạo luật đó sẽ không được coi là luật pháp tối cao nữa bởi vì như vậy những đạo luật đó sẽ xâm phạm vào phạm vi riêng biệt của các đoàn thể. Tôi tin tưởng là mọi người đều đã chú ý hai đoạn trong điều, khoản bị chỉ trích, khi nói rằng những đạo luật của chính phủ liên bang sẽ được coi là luật pháp tối cao của quốc gia chỉ có ý nghĩa trong trường hợp những đạo luật đó theo đúng tinh thần Hiến pháp. Sự phân biệt đó, tuy không ghi rõ nhưng cố nhiên khi đọc tới hai đoạn đó, ai cũng hiểu như vậy.

Nếu hiểu như vậy thì trong khi một đạo luật của chính phủ liên bang định đoạt một thứ thuế cho liên bang được coi là một đạo luật tối cao, thì trái lại, một đạo luật của chính phủ liên bang cấm đoán chính phủ tiểu bang không được thu thuế (ngoại trừ thuế về xuất nhập cảng) sẽ không được coi là một đạo luật tối cao, bởi vì đạo luật đó đã căn bản dựa trên một quyền lực mà Hiến pháp không hề giao phó cho chính phủ liên bang. Trong trường hợp cả hai chính phủ đều cùng thu một thứ thuế giống nhau, vấn đề đó sẽ trở thành khó khăn và bất tiện cho cả hai bên. Chúng ta hy vọng là, vì quyền lực chung, cả hai chính phủ sẽ hợp tác cùng nhau để tránh cho cả hai bên những điều bất tiện…

2. Quyền định đoạt về thuế và quyền lợi của các giai cấp khác nhau

HAMILTON

Trước khi bàn về những điều chỉ trích quyền lực vô hạn của chính phủ liên bang trong vấn đề định đoạt thuế, tôi xin đưa ra một nhận xét tổng quát rằng trong vấn đề ngân sách quốc gia nếu những đạo luật của chính phủ liên bang chỉ thu hẹp trong một phạm vi nhất định thì tất nhiên sự phân chia về thu thuế sẽ không đồng đều, cân đối. Chính sách đó sẽ đưa tới hai hậu quả tai hại. Hậu quả thứ nhất là một vài ngành kỹ nghệ riêng biệt sẽ bị áp bức hơn các ngành kỹ nghệ khác và hậu quả thứ hai là sự phân chia gánh nặng thuế sẽ không được đồng đều giữa các tiểu bang, và ngay giữa các giới công dân trong một tiểu bang.

Thí dụ như đã có một số người chủ trương là quyền định đoạt thuế của chính phủ liên bang chỉ giới hạn trong phạm vi những thuế nhập cảng thì cố nhiên là chính phủ, vì không có cách thu lượm tiền thuế trong các địa hạt khác, sẽ có khuynh hướng đánh thuế thật nặng về nhập cảng. Có nhiều người tin tưởng rằng các sắc thuế về nhập cảng

đánh nặng thế nào cũng không có hại, vì thuế nhập cảng càng nặng thì người tiêu dùng càng ít tiêu xài những thứ hàng nhập cảng, hàng hóa xuất cảng lẫn nhập cảng sẽ được cân đối nhau và việc sản xuất hàng nội hóa sẽ được khuyến khích thêm lên. Nhưng việc gì thái quá cũng đều có hại cả. Thuế nhập cảng càng nặng thì người ta lại càng hay buôn lậu và như vậy thì tức là có hại cho nền thương mại ngay thẳng có hại cho nguồn thu của ngân sách quốc gia. Thuế nhập cảng nặng sẽ làm cho tất cả các tầng lớp dân chúng phải phụ thuộc vào nhóm người sản xuất trong nước, tức là cho họ độc quyền về thị trường vậy. Sau cùng, thuế nhập cảng nặng uy hiếp người buôn bán vì làm cho những người này phải thiệt thòi. Khi trong thị trường cầu ngang với cung thì ở thương trường người phải trả tiền thuế chính là người tiêu thụ hàng, nhưng khi cung lớn hơn cầu thì chính người buôn phải trả các loại thuế, và không những là đã không được lợi mà lại còn bị lỗ vào vốn nữa. Người buôn hàng không thể tăng giá hàng mỗi lần hàng bị đánh thêm thuế. Hơn nữa, đối với những người có vốn nhỏ, lắm khi họ phải hạ giá hàng để bán được mau chóng.

Trong trường hợp thông thường, người phải trả thuế các thứ hàng nhập cảng vẫn là người tiêu thụ hàng hóa. Có nhiều người chủ trương là các thuế đó sẽ làm lợi cho chính phủ những tiểu bang nhập cảng hàng hóa. Nhưng điều đó sẽ thiếu tính công bằng khi quỹ quốc gia chỉ trông đợi riêng ở những thứ thuế nhập cảng mà thôi bởi vì tuy lúc đầu chính người buôn hàng nhập cảng phải trả thuế nhưng rốt cuộc vẫn là người công dân của tiểu bang nhập cảng, tức là người tiêu thụ, phải chịu những thứ thuế đó. Như vậy tức là chính phủ tiểu bang nhập cảng đã phải trả thêm thuế, nhiều hơn những tiểu bang không nhập cảng. Sự chênh lệch giữa các tiểu bang càng lớn hơn khi các thứ thuế nhập cảng càng tăng thêm. Lợi tức quốc gia mà chỉ căn bản trên thuế nhập cảng thì tức là chỉ căn bản trên một sự thiếu công bằng giữa các tiểu bang của những tiểu bang nhập cảng và những tiểu bang tự mình sản xuất hàng hóa. Những tiểu bang sản xuất được nhiều hàng hóa cố nhiên là sẽ tiêu thụ rất ít những hàng hóa nhập cảng và như vậy họ sẽ đóng góp một phần rất ít thuế nhập cảng, không cân xứng với khả năng đóng góp thật sự của họ. Chẳng hạn, tiểu bang New York là một tiểu bang nhập cảng rất nhiều hàng hóa ngoại quốc cho nên cố nhiên là tiểu bang đó muốn hạn chế quyền lực đánh thuế nhập cảng của chính phủ liên bang.

Quyền lực đánh thuế hàng hóa nhập cảng của chính phủ liên bang, nếu thi hành một cách thái quá, có thể đưa tới những sự bất công. Nhưng, như tôi đã có dịp bàn tới trong một bài trước, sự lạm dụng quyền lực đó có thể ngăn cản được khi người ta cần phải nghiên cứu tới lợi tức quốc gia một cách tổng quát. Sự lạm dụng quyền lực đó sẽ không xảy ra khi lợi tức quốc gia có thể tạo nên được bằng những nguồn lợi khác.

Nhưng dù là quyền lực đánh thuế có được sử dụng một cách hợp lý đi nữa, sự bất công trong sự chia sẻ gánh nặng quốc gia giữa các tiểu bang vẫn có thể xảy ra. Chúng ta hãy nghiên cứu xem những sự bất công đó xảy ra trong trường hợp nào theo quan điểm của những người vẫn hay chỉ trích quyền lực của chính phủ liên bang.

Quan điểm mà chúng ta thường hay nghe thấy, chỉ trích rằng số dân biểu tại Hạ nghị viện ít quá, không đủ để đại diện tất cả các tầng lớp nhân dân, không đủ để hòa hợp tất

cả các quyền lực và ý kiến của các tầng lớp dân chúng và như vậy sẽ không gây được sự thông cảm giữa Quốc hội và dân chúng. Quan điểm này thoạt nghe rất xuôi tai và có dụng ý lợi dụng thành kiến của những người nghe quan điểm này. Nhưng nếu chúng ta phân tích lý lẽ của quan điểm này, chúng ta sẽ nhận thấy là những lý lẽ đó chỉ là những câu nghe rất kêu mà thôi. Mục tiêu mà quan điểm này chủ trương là một mục tiêu không thực hành được, và hơn nữa, mục tiêu đó không có gì là cần thiết hết cả. Trong một đoạn khác tôi sẽ trình bày những lý do chứng tỏ là số dân biểu tại Hạ nghị viện theo Hiến pháp là đầy đủ, còn bây giờ tôi chỉ nhận xét về dụng ý của quan điểm này mà thôi.

Ý niệm Hạ viện phải đại diện tất cả các tầng lớp nhân dân, đại diện cho mỗi tầng lớp phải là người ở trong tầng lớp đó, là một ý niệm không tưởng. Trừ phi trong trường hợp Hiến pháp bắt buộc mỗi giới nghề nghiệp phải cử đại diện trong giới của mình vào Quốc hội, nếu không thì ý niệm này không bao giờ có thể thực hiện được. Những người thợ máy hoặc những người thợ thủ công, trong hầu hết các trường hợp, đều có khuynh hướng bầu cho những thương gia hơn là bầu cho những đại diện trong giới nghề nghiệp của mình. Những công dân hiểu biết trong giới thợ máy và trong giới chế tạo đều hiểu rõ rằng giới của họ chế tạo hàng hóa là để cung cấp cho các giới thương gia và các thương gia sẽ buôn bán các hàng hóa đó. Họ hiểu rằng thương gia là thầy và cũng là bạn của họ và quyền lợi của họ sẽ được giới thương gia thúc đẩy mạnh mẽ hơn là do đại diện của giới họ. Họ hiểu rằng trong một hội đồng rộng lớn, chỉ có ảnh hưởng và địa vị quan trọng của giới thương gia mới đương đầu ngang hàng được cùng với ảnh hưởng của những giới không thân thiện với giới sản xuất và buôn bán. Kinh nghiệm đã chứng tỏ cho chúng ta thấy là thông thường những nhà công nghệ và sản xuất vẫn có khuynh hướng bầu cho các đại diện thương gia hoặc những đại diện mà giới thương gia đề cử. Như vậy, chúng ta có thể kết luận thương gia chính là đại diện chung cho các giới công nghệ và kỹ nghệ trong xã hội.

Còn về các giới trí thức, chúng ta không cần phải bàn tán nhiều, bởi vì những người trí thức không họp thành một giai cấp nhất định. Tuỳ ở địa vị và tài sản, họ sẽ được chọn lựa trong giới của họ hoặc được các giới khác trong xã hội lựa chọn.

Sau cùng là giới địa chủ. Về phương diện chính trị, và nhất là về phương diện thuế, giới này là giới đoàn kết chặt chẽ nhất trong các giới, từ những ông địa chủ giàu nhất cho tới những người rất nghèo chỉ có một mảnh đất nhỏ. Bất cứ một thứ thuế nào liên quan tới đất đai cũng sẽ có ảnh hưởng trực tiếp tới ông địa chủ có hàng triệu mẫu đất hoặc người địa chủ có vỏn vẹn một mẫu. Người địa chủ giàu hay nghèo thì cũng vẫn muốn thuế đất càng thấp càng tốt và vì vậy họ có thống nhất giữa những người trong giới của họ. Bây giờ, nếu chúng ta có ví dụ về quyền lợi của người trung địa chủ thì chúng ta chắc chắn là người đại địa chủ sẽ có nhiều cơ hội được bầu cử hơn người trung địa chủ hay không? Nếu chúng ta nhìn vào cả Thượng nghị viện lẫn Hạ nghị viện, chúng ta sẽ nhận thấy là ở cả hai viện, số đại diện trung địa chủ đều trội hơn. Khi những cử tri có những quyền lợi như nhau, họ thường chỉ chọn lựa những người đại diện mà họ tín

nhiệm nhiều nhất, không còn xem người đại diện đó là đại địa chủ hay trung địa chủ, hay là một người không có tấc đất nào.

Có nhiều người chủ trương là mỗi nghề nghiệp cần phải có đại diện thuộc giới của mình, có vậy thì người đại diện mới hiểu thấu tâm lý và quyền lợi của giới của mình và bảo vệ quyền lợi đó. Nhưng đó là một điều không thể xảy ra được trong các cuộc bầu cử hoàn toàn tự do. Nếu theo đúng chủ trương trên, Quốc hội sẽ gồm có đại diện của giới địa chủ, giới thương gia và giới trí thức. Có chắc chắn là đại diện của giới địa chủ sẽ hiểu rõ quyền lợi của giới này và bảo vệ quyền lợi đó hay không? Có chắc chắn là đại diện của giới thương gia sẽ hiểu rõ quyền lợi của giới công nghệ và chế tạo và bảo vệ quyền lợi đó không? Có chắc chắn là đại diện của giới trí thức, vì muốn giữ một lập trường trung lập, sẽ điều hòa sự tranh chấp giữa những quyền lợi kia và sẽ không giúp cả hai bên mà chỉ lo bảo vệ quyền lợi chung hay không?

Nếu chúng ta nhận định rằng tuỳ ở mỗi thời kỳ sẽ có những khuynh hướng quan trọng hơn những khuynh hướng khác trong mỗi tầng lớp của xã hội, và cố nhiên là một chính phủ thông minh sẽ biết chú trọng tới những khuynh hướng quan trọng của từng thời kỳ, chúng ta có nên quyết đoán rằng người đại diện có phận sự nghiên cứu và thăm dò kỹ lưỡng, cặn kẽ, há lại chẳng là một người biết nhận định thực trạng rõ ràng hơn một người đại diện thuộc một giới nhất định, chỉ biết thăm dò quanh quẩn trong giới của riêng mình mà thôi hay sao? Một ứng cử viên cần phải được lòng dân thì mới hy vọng được bầu hoặc tái cử, chẳng lẽ lại không biết tìm hiểu tâm trạng, ý kiến của cử tri và sẵn lòng chiều theo khuynh hướng của cử tri hay sao? Sự phụ thuộc của người dân biểu với cử tri và sự tôn trọng những đạo luật mà người dân biểu đã tán thành để làm ra, đó mới là những mối dây liên hệ, thông cảm chặt chẽ giữa người dân biểu với người dân vậy.

Trong một chính phủ, không có một công việc nào mà sự hiểu biết sâu rộng về các nguyên tắc kinh tế chính trị lại quan trọng như trong công việc định đoạt thuế. Người hiểu biết những nguyên tắc kinh tế chính trị đó sẽ là người ít có khuynh hướng nhất trong việc lạm dụng những thủ tục áp bức, hy sinh quyền lợi của một tầng lớp dân chúng cho mục đích tạo nguồn thu cho quốc gia. Hệ thống tài chính có khả năng sản xuất được nhiều nhất chính là hệ thống ít áp bức nhất. Muốn cho quyền định đoạt thuế được sử dụng một cách hợp lý và công bằng, người phụ trách sử dụng quyền đó cần phải hiểu rõ tài năng, tập quán và tư tưởng của toàn thể các tầng lớp nhân dân cũng như phải hiểu rõ tất cả các nguồn tài nguyên trong nước. Một khi đã nhận định được như vậy rồi, chúng ta hãy để cho người công dân biết suy nghĩ định đoạt về những đức tính cần thiết của một vị dân biểu.

IV- NGÀNH LẬP PHÁP

1. Hạ nghị viện

MADISON

… Vì những đức tính cần thiết của người được bầu cử là một vấn đề không được định nghĩa rõ ràng và cẩn thận trong Hiến pháp của tiểu bang nên Hội nghị Lập hiến đã nghiên cứu cẩn thận và đưa ra quy định thích hợp về vấn đề này. Một hạ nghị sĩ của Hiệp Chủng quốc phải trên hai mươi năm tuổi, khi được bầu cử phải đã là một công dân Hiệp Chủng quốc từ bảy năm, phải là một người ngụ cư tại tiểu bang mà mình đại diện và trong thời kỳ làm hạ nghị sĩ không được giữ một chức vụ nào khác trong chính phủ Hiệp Chủng quốc. Trong những giới hạn hợp lý đó, cửa tiến vào chính phủ liên bang đã được mở rộng cho bất cứ những người nào có tài đức, dù sinh tại Mỹ hay nhập tịch, dù trẻ hay già, dù nghèo hay giàu, dù theo bất cứ một tôn giáo nào.

Nhiệm kỳ của hạ nghị sĩ là một vấn đề mà muốn xem có thích hợp hay không, cần phải nêu hai câu hỏi. Câu hỏi thứ nhất là cuộc bầu cử cách hai năm một lần có tính chất bảo đảm hay không? Câu hỏi thứ hai là cuộc bầu cử đó có cần thiết và ích lợi hay không.

Về câu hỏi thứ nhất: Một điều cần thiết để duy trì tự do là chính phủ cần phải có những quyền lợi chung với quyền lợi của nhân dân. Vì vậy, ngành quyền lực mà chúng ta đang nghiên cứu cần phải phụ thuộc và thông cảm mật thiết với dân chúng. Bầu cử luôn luôn là biện pháp duy nhất để duy trì tính chất phụ thuộc và thông cảm của chính quyền đối với dân chúng. Nhưng luôn luôn nghĩa là thế nào, đó là một vấn đề tuỳ thuộc ở hoàn cảnh liên quan tới vấn đề bầu cử. Chúng ta hãy dựa trên kinh nghiệm lịch sử.

Phương pháp đại diện dân chúng là một phương pháp mà cổ nhân không thông hiểu hoàn toàn, vậy chúng ta hãy tìm những thí dụ trong thời đại cận đại vậy. Và ngay trong thời đại cận đại, để tránh một cuộc nghiên cứu quá rộng lớn và vu vơ, chúng ta chỉ nên tìm một vài trường hợp được nhiều người biết tới và có nhiều điểm tương tự với trường hợp của chúng ta. Trường hợp đầu tiên là trường hợp Viện dân biểu của nước Anh. Lịch sử của ngành chính quyền này trong Hiến pháp Anh, trước khi có Đại hiến chương Magna Chrta, rất mù mờ và không giúp chúng ta được nhiều. Sau khi có Đại hiến chương Magna Carta, Hiến pháp Anh nói rằng Nghị viện phải họp hàng năm. Như vậy không có nghĩa là nghị viện được bầu cử hàng năm. Tuy vậy, những Hội nghị hàng năm đó lại được tổ chức tuỳ thuộc theo ý định của các vị Anh hoàng. Lấy cớ này hoặc cớ nọ, các vị Anh hoàng nhiều khi đã trì hoãn các Hội nghị hàng năm trong những khoảng thời gian lâu dài. Dưới triều vua Charles II, luật lệ quy định rằng thời gian nghỉ họp đó không được lâu quá ba năm. Dưới triều vua William III có một cuộc cách mạng trong chính phủ và luật lệ quy định là nghị viện phải họp thường xuyên. Danh từ "thường xuyên" sau được định nghĩa là ba năm một kỳ, giống như triều vua Charles II nhưng được định nghĩa rõ hơn là một nghị viện mới sẽ được triệu tập chậm nhất là ba năm sau khi nghị viện cũ đã bế mạc. Hồi đầu thế kỷ này, thời kỳ đó được quy định là bảy năm. Qua những sự kiện trên, thời gian giữa hai cuộc Hội nghị không được lâu quá ba năm, mục đích là để duy trì sự liên lạc giữa người dân biểu cùng người dân. Nếu chúng ta nhận định là dù một thời gian bảy năm xa cách mà vẫn duy trì được một phần tự do, là tuy có nhiều nhược điểm khác trong chính thể đại nghị, nhưng sự thu ngắn thời gian giữa hai Hội nghị từ 7 năm xuống ba năm, cùng với những cải cách chính trị khác thì vẫn có thể giữ nguyên vẹn được ảnh hưởng của dân chúng đối với các vị dân

biểu. Như vậy, những cuộc bầu cử cứ hai năm lại tổ chức một lần trong hệ thống liên bang của chúng ta sẽ không làm tổn hại tới tính chất phụ thuộc của dân biểu đối với cử tri vậy…

MADISON

… Có lẽ tôi sẽ có dịp được người ta nhắc cho tôi nghe câu tục ngữ: "Ngay sau cuộc bầu cử hàng năm là đã bắt đầu tình trạng chuyên chế rồi". Một câu nói đã trở thành tục ngữ là bởi vì câu nói đó có lý nhưng cũng phải nhận rằng nhiều câu tục ngữ đã đem áp dụng vào những trường hợp không thích đáng.

Nếu chúng ta để ý xem xét các cuộc bầu cử tại các tiểu bang, chúng ta, nhận thấy là thời gian bầu cử tại các tiểu bang là khác nhau. Tại các tiểu bang Connecticut và Rhode Island, các cuộc bầu cử được tổ chức mỗi năm hai kỳ. Tại các tiểu bang khác, trừ tiểu bang South Carolina, các cuộc bầu cử được tổ chức mỗi năm một kỳ. Tại tiểu bang South Carolina, cứ hai năm mới bầu cử một kỳ giống như trong dự thảo Hiến pháp vậy. Thời gian này khác nhau tại các tiểu bang nhưng chúng ta không thể nói được rằng chính phủ liên bang Connecticut hoặc Rhode Island là khá hơn hay có nhiều tự do hơn chính phủ tiểu bang South Carolina. Chúng ta không thể nói được rằng vì bầu cử thường xuyên mà một tiểu bang duy trì được tự do cho dân chúng hơn một tiểu bang khác.

Sự phân biệt giữa một Hiến pháp do dân chúng xây dựng mà không một chính phủ nào có thể thay đổi được với một đạo luật do chính phủ xây dựng và có thể bị chính phủ thay đổi, là một điều là dân chúng Mỹ hiểu rõ ràng, nhưng điều đó không được những nước khác hiểu rõ. Ngay tại nước Anh, một nước mà người ta thường hay thảo luận về dân quyền và các quyền tự do chính trị, người ta vẫn chủ trương quyền hạn của nghị viện là tối cao và không có gì kiểm soát được, kể cả Hiến pháp hay những đạo luật thông thường. Nghị viện Anh đã từng thay đổi nhiều điều khoản về chính quyền. Trong một vài trường hợp, Nghị viện Anh đã từng thay đổi thời hạn bầu cử, chẳng hạn gần đây đã nới thời gian đó từ ba năm thành bảy năm mới bầu cử một lần.

Trong trường hợp không có một Hiến pháp có hiệu lực ở một cấp cao hơn hiệu lực của chính phủ thì không thể thành lập được một sự bảo đảm của Hiến pháp tại nước Mỹ. Lúc đó cần phải tìm một biện pháp bảo đảm khác và chúng ta hãy thử hỏi xem còn biện pháp nào đảm bảo, thích hợp hơn biện pháp quy định thời gian tổ chức bầu cử cốt sao cho thời gian đó đầy đủ để chúng ta có thể đo lường được ảnh hưởng của những cải cách, nhận định được ý chí quốc gia và đoàn kết những tình cảm ái quốc? Thời gian thông dụng nhất là một năm, và vì vậy, nhiều người chủ trương là thời gian đó vừa đủ để kiểm soát những cải cách quá táo bạo hoặc kiểm soát những ý muốn chuyên chế của một chính phủ sau khi được trúng cử. Nhưng chọn lựa thời gian một năm có phải là một sự cần thiết cho một chính phủ, giống như chính phủ liên bang của chúng ta, bị hạn chế bởi một Hiến pháp có hiệu lực tối cao hay không? Và người ta có thể nói được hay không rằng các quyền tự do của dân chúng Mỹ sẽ được đảm bảo nhờ các cuộc bầu cử chỉ tổ chức hai năm một lần, nhưng đã bị Hiến pháp quy định một cách bất di

bất dịch, hơn là những nước khác mà các cuộc bầu cử được tổ chức hàng năm hay trong một thời gian ngắn hơn nhưng luật lệ có thể bị thay đổi do quyền lực thông thường của chính phủ?

Câu hỏi thứ hai là liệu những cuộc bầu cử hai năm tổ chức một lần có cần thiết và hữu ích hay không? Đó là một điều nhất định như vậy rồi.

Không có một người nào có thể là một luật gia đầy đủ tư cách nếu không có, ngoài lòng cương trực và một trí phán đoán hợp lý, một sự hiểu biết đầy đủ về những vấn đề mà mình có nhiệm vụ quy định luật lệ. Một phần sự hiểu biết đó có thể thu lượm được trong những sự giao thiệp giữa cá nhân với nhau hoặc trong khi chấp chính. Một phần nữa của sự hiểu biết đó chỉ có thể thu lượm được những khi luật gia được bổ nhiệm trong chức vụ để sử dụng sự hiểu biết đó. Như vậy, nhiệm kỳ của luật gia đó phải cân xứng với phạm vi sự hiểu biết cần phải thu lượm được để thi hành nhiệm vụ của mình. Nhiệm kỳ của các nghị sĩ tại các tiểu bang thường là, như ta đã biết, một năm. Như vậy, câu hỏi mà chúng ta cần phải nêu lên là nhiệm kỳ hai năm của Hạ nghị sĩ Hiệp Chủng quốc có cân xứng với sự hiểu biết cần thiết thu lượm được để làm những đạo luật liên bang hay không? Nhiệm kỳ hai năm đó có cân xứng với nhiệm kỳ một năm của nghị sĩ tiểu bang, tức là thời gian cần thiết để thu lượm sự hiểu biết thích hợp cho công cuộc làm luật tiểu bang hay không? Ngay khi hỏi như vậy, chúng ta đã thấy là cần phải trả lời như thế nào rồi.

Trong một tiểu bang, sự hiểu biết về những đạo luật hiện hành không có gì là nhiều cho lắm; vả lại những đạo luật đó có một tính chất đồng nhất trên khắp lãnh thổ của tiểu bang và tất cả các tầng lớp dân chúng thường hay bàn tán với những đạo luật đó. Nhưng toàn thể lãnh thổ Hiệp Chủng quốc thì lại là một vấn đề khác. Trong khi các đạo luật địa phương khác nhau từ tiểu bang này sang tiểu bang khác thì công vụ của liên bang cần phải có một hiệu lực chung cho toàn thể một lãnh thổ rộng lớn, và phải giải quyết những vấn đề ở mỗi nơi một khác. Những đạo luật chung của liên bang áp dụng cho tất cả những địa phương khác nhau chỉ có thể tìm hiểu và chỉnh đốn tại hội đồng thảo luận trung ương mà thôi, tức là nơi mà đại diện các tiểu bang tới nhóm họp và mang tới sự hiểu biết về địa phương của họ. Tuy vậy, đại diện của mỗi tiểu bang cũng cần phải trau dồi sự hiểu biết về tình trạng công vụ và các đạo luật của tất cả những tiểu bang khác. Chẳng hạn, làm thế nào để một đạo luật về ngoại thương có một tính chất đồng nhất cho liên bang nếu không hiểu biết về nền thương mại, các hải cảng, các luật lệ của mỗi tiểu bang. Làm thế nào để thảo một đạo luật quy định nền thương mại giữa hai tiểu bang nếu không có hiểu biết về tình trạng thương mại của cả hai tiểu bang? Làm thế nào để quy định thuế cho vừa phải và thu thuế cho có hiệu quả nếu không có hiểu biết về tình trạng kinh tế của mỗi tiểu bang? Những nhận xét đó chứng tỏ rằng nghị sĩ đại diện tiểu bang cần phải có một sự hiểu biết sâu rộng về toàn thể lãnh thổ của tiểu bang.

Những sự khó khăn đó cố nhiên là sau này càng ngày càng ít đi. Công việc khó khăn nhất là bước đầu trong việc thành lập chính phủ liên bang và một bản luật pháp liên bang. Bản luật pháp đó sau này sẽ được sửa đổi dần và công cuộc sửa đổi càng ngày

sẽ càng được dễ dàng. Nhưng kinh nghiệm làm việc ngày càng nhiều và sẽ là một kho hiểu biết cho những nghị sĩ mới. Công vụ của liên bang sẽ càng ngày càng được nhân dân tại khắp các địa phương bàn tán nhiều hơn. Sự giao thông và liên lạc giữa các tiểu bang với nhau càng ngày càng làm cho các tiểu bang hiểu biết nhau hơn trước. Điều này sẽ làm cho các đạo luật liên bang được phổ biến một cách rộng rãi. Tuy những khó khăn càng ngày càng ít đi nhưng dù sao đi nữa thì công vụ của liên bang vẫn có một phạm vi rộng lớn và phức tạp hơn công vụ của mỗi tiểu bang.

Còn một sự hiểu biết nữa mà nghị sĩ liên bang cần phải trau dồi là sự hiểu biết về các vấn đề thuộc chính sách ngoại giao. Trong khi soạn thảo những đạo luật về nền ngoại thương của Mỹ, nghị sĩ không những cần phải hiểu biết về các hiệp ước giữa Mỹ và ngoại quốc mà còn cần phải hiểu biết về các đạo luật và chính sách thương mại của ngoại quốc nữa. Tuy Hạ Nghị viện không tham gia trực tiếp trong các cuộc thương lượng ngoại giao nhưng vì sự liên lạc giữa các ngành và các bộ của chính quyền liên bang, Hạ Nghị viện cũng có nhiệm vụ kiểm điểm hoặc hợp tác cùng các ngành khác. Những sự hiểu biết đó, nghị sĩ có thể thâu lượm được bằng những phương tiện của riêng mình nhưng những phương tiện hay nhất chỉ có thể có được trong khi nghị sĩ có chức vụ chính thức của mình.

Ngoài những nhận định trên lại còn những nhận định khác, tuy không quan trọng như trên nhưng không phải vì vậy mà không đáng chú ý tới. Chẳng hạn, sự cách trở giữa tiểu bang của một nghị sĩ với thủ đô, thời gian lâu dài của cuộc hành trình của nghị sĩ cũng là một lý do để chúng ta nhận thấy nhiệm kỳ hai năm là hợp lý hơn nhiệm kỳ một năm. Đối với Quốc hội hiện hữu, dù đại diện các tiểu bang được bầu cử hàng năm nhưng sự tái cử của các vị đó hầu như là đã dĩ nhiên. Trái lại, trong Quốc hội Liên bang, theo dự thảo Hiến pháp mới, Hạ nghị sĩ sẽ do dân chúng trực tiếp bầu và việc bầu cử đó sẽ không dễ dàng như hiện nay. Cố nhiên là trong Hạ Nghị viện mới sẽ có một vài nghị sĩ có tài đức xuất chúng và sẽ được tái cử một cách dễ dàng. Nhưng đa số nghị sĩ sẽ là những người mới, thiếu kinh nghiệm, không đủ trau dồi trong một năm. Nhận định này không những chỉ đúng cho Hạ Nghị viện mà lại đúng cho cả Thượng Nghị viện.

Tuy bầu cử luôn luôn có nhiều điều lợi nhưng cũng có nhiều điều bất lợi. Do Nghị viện các tiểu bang bầu cử hàng năm và chỉ họp có một khóa mỗi năm nên khi xảy ra những điều ám muội hoặc bất hợp pháp trong các cuộc bầu cử, người ta sẽ không có thời gian để điều tra về những sự gian dối đó. Khi điều tra xong thì phiên họp của Nghị viện cũng đã kết thúc khiến cho những người gian dối đã có đủ thì giờ để thực hiện âm mưu của họ rồi. Vì vậy, nếu cuộc bầu cử nghị sĩ liên bang mà tổ chức hàng năm thì e rằng sẽ khuyến khích sự gian dối trong cuộc tranh cử. Nghị viện nào cũng có thẩm quyền phán đoán về tính chất hợp thức của nghị sĩ hội viên của mình và về cách thức bầu cử nghị sĩ đó có hợp pháp hay không, và tuy là sau này sẽ thành lập được những phương pháp hiệu nghiệm hơn để kiểm soát tính chất hợp pháp của các cuộc bầu cử, nhưng tuy vậy, thời gian một năm vẫn là quá ngắn ngủi để điều tra và khám phá những điều bất hợp pháp hoặc gian dối và để trục xuất hội viên nghị sĩ đã đắc cử một cách bất hợp pháp.

Tất cả những nhận định trên chứng tỏ rằng những cuộc bầu cử cứ hai năm mới tổ chức một lần sẽ có ích cho công vụ liên bang và vẫn duy trì được nền tự do của nhân dân.

MADISON

Một trong những lý lẽ chỉ trích Hạ Nghị viện cho rằng những dân biểu tại Hạ Nghị viện sẽ được chọn lựa trong giai cấp công nhân không có cảm tình đối với đa số quần chúng và các vị dân biểu sẽ có khuynh hướng hy sinh quyền lợi cho quần chúng để củng cố quyền lợi của một thiểu số giàu sang.

Trong số tất cả các lý lẽ chỉ trích dự thảo Hiến pháp liên bang, có lẽ lý lẽ trên là lý lẽ kỳ lạ nhất. Tuy lý lẽ đó có ý công kích một nhóm chuyên chế mà người ta lo ngại có thể có trong Hạ Nghị viện nhưng ý nghĩa của lý lẽ đó lại quan trọng hơn ở chỗ lý lẽ đó đả động tới nguyên tắc căn bản của chính phủ cộng hòa.

Mục tiêu của bất cứ một Hiến pháp chính trị nào cũng là, hay cũng phải là, để chọn lựa những người lãnh đạo trong số những người có nhiều trí khôn ngoan để biết xét đoán, có nhiều đạo đức để theo đuổi thực hiện công ích cho xã hội. Sau nữa, mục tiêu của Hiến pháp chính trị là thiết lập được những phương pháp phòng ngừa khiến cho các nhà lãnh đạo sẽ tiếp tục có một hành vi đạo đức như xưa trong suốt thời gian họ giữ chức vụ của họ. Phương pháp bầu cử để chọn lựa các nhà lãnh đạo chính là đặc tính của một chính thể cộng hòa. Phương tiện phòng ngừa để duy trì chính thể cộng hòa có rất nhiều và khác nhau nhưng trong số đó, phương tiện có hiệu quả nhất là hạn chế nhiệm kỳ của các nhà lãnh đạo khiến cho họ phải luôn luôn giữ đúng trách nhiệm của họ đối với nhân dân.

Bây giờ tôi xin hỏi là trong việc thành lập Hạ Nghị viện có một khoản nào đã vi phạm tới nguyên tắc của chính thể cộng hòa, chủ trương bênh vực quyền lực của một thiểu số giàu có và chà đạp lên quyền lợi của đa số quần chúng hay không? Tôi xin hỏi là có phải là tất cả các khoản nói về việc thành lập Hạ Nghị viện đều hoàn toàn thích hợp với những nguyên tắc của một chính thể cộng hòa và đã có một lập trường hoàn toàn không thiên vị đối với quyền lợi của bất cứ một giai cấp nào trong nhân dân hay không?

Ai là người sẽ bầu các đại diện trong chính phủ liên bang? Không phải là kẻ giàu sẽ có nhiều quyền hơn kẻ nghèo, không phải kẻ có học thức sẽ có quyền hơn kẻ ngu dốt, cũng không phải con cháu của các gia đình danh giá sẽ có quyền hơn những người cùng đinh trong việc bầu cử đại diện vào chính phủ liên bang. Cử tri sẽ là đa số trong nhân dân của Hiệp Chủng quốc. Cử tri chính là những người tại mỗi tiểu bang đã có quyền bầu cử đại diện của họ vào trong chính phủ tiểu bang của họ vậy.

Ai là những người sẽ được nhân dân bầu cử làm đại diện cho họ? Bất cứ một người công dân nào có tài có đức cũng đều sẽ có cơ hội được nhân dân chọn lựa làm đại diện. Họ không cần phải có tiền của, phải thuộc gia đình danh giá, phải theo một tôn giáo nhất định hoặc có một nghề cao quý nào, và trí xét đoán của nhân dân sẽ không bị lung lạc bởi những lý do kể trên khi chọn lựa đại diện của họ.

Bây giờ, nếu chúng ta nhận xét về tâm trạng của một vị dân biểu đã được nhân dân tự ý bầu cử thì chúng ta sẽ nhận thấy ngay trong sự bầu cử tự do đã chứa đựng rất nhiều yếu tố để duy trì lòng trung thành của các vị dân biểu đối với các cử tri.

Trước hết, vị dân biểu được dân chúng chọn lựa vì họ đó nhiều đức tính đáng để cho dân chúng chọn lựa và một người như vậy sẽ đáng để cho nhân dân hy vọng là ông ta sẽ giữ lời cam kết đối với nhân dân.

Lý do thứ hai là các vị dân biểu đã được bầu cử vào một chức vụ nhờ dân chúng. Trong trường hợp đó, vị dân biểu sẽ phải cảm thấy hân hạnh, hãnh diện vì đã được dân chúng quý mến, tín nhiệm, và như vậy, theo lẽ tự nhiên, vị dân biểu sẽ phải nhớ ơn nhân dân. Người ta thường vẫn hay nói bản tính con người là hay vô ơn bạc nghĩa, và trong trường hợp đời thường vẫn xảy ra nhiều trường hợp chứng tỏ nhận xét đó là đúng. Tuy vậy, lòng người tại nơi nào cũng đều công phẫn khi thấy những kẻ vô ơn bạc nghĩa, và điều đó chứng tỏ là bản lĩnh con người cũng không đến nỗi hay vô ơn bạc nghĩa như vậy.

Lý do thứ ba để tin tưởng ở lòng trung thành của vị dân biểu có thể tìm thấy trong các động lực của lòng người. Lòng người vốn ích kỷ nên chúng ta có thể tin rằng kẻ đã được danh lợi nhờ dân chúng chẳng lẽ không biết tiếp tục trung thành cùng dân chúng hầu để hy vọng sẽ được dân chúng ủng hộ mãi mãi hay sao? Tuy một vài người có nhiều tham vọng, nhưng đa số những người đã được hưởng danh vọng nhờ ở dân chúng sẽ không muốn chủ trương những sự cải cách có tổn hại tới quyền lực của dân chúng.

Tuy vậy, những lý lẽ trên vẫn không thể coi là đầy đủ nếu chúng ta không kể thêm lý lẽ thứ tư, tức là những cuộc bầu cử sẽ được tổ chức thường xuyên. Như vậy, các vị dân biểu trong Hạ Nghị viện sẽ phải luôn luôn nhớ rằng họ phải phụ thuộc vào sự ủng hộ của dân chúng. Nếu vì sử dụng quyền hành trong chức vụ mới mà họ đã chóng quên, họ sẽ bắt buộc phải nghĩ tới lúc mà quyền hạn của họ hết, tới lúc mà nhân dân kiểm điểm lại hành vi của họ trong khi sử dụng quyền hạn mà nhân dân đã uỷ nhiệm cho họ để định đoạt xem có nên chọn lựa họ thêm một lần nữa hay không?

Tôi xin thêm một lý lẽ thứ năm để tin tưởng là người dân biểu sẽ không chủ trương những thủ tục đàn áp nhân dân là họ sẽ không đề nghị những đạo luật chỉ có ảnh hưởng tới riêng họ và bạn bè của họ nhưng sẽ trói buộc đa số dân chúng. Đó là người dân biểu và người dân phải có những quyền lợi chung, nếu không thì chính quyền đó sẽ trở thành một chính quyền chuyên chế. Người ta có thể hỏi là làm thế nào để ngăn ngừa Nghị viện làm ra những đạo luật có lợi cho tầng lớp dân chúng này nhưng có hại cho một tầng lớp dân chúng khác? Tôi xin trả lời là toàn thể hệ thống chính trị tổ chức theo Hiến pháp sẽ là một cơ chế vô cùng hoàn hảo, là các đạo luật sau này sẽ có một tính chất công bằng và theo đúng tinh thần Hiến pháp và điều quan trọng hơn hết là ý chí của nhân dân Mỹ là một ý chí cương quyết nuôi dưỡng ý niệm tự do, và ngược lại sẽ được ý niệm tự do hun đúc.

Nếu ý chí của nhân dân trở nên bạc nhược khiến cho họ có thể chịu đựng một đạo luật chỉ chi phối được mình mà không thể chi phối được chính quyền thì lúc đó nhân dân chắc chắn không còn ưa chuộng tự do nữa rồi.

2. Thượng nghị viện

MADISON

Sau khi nhận xét về cơ cấu của Hạ Nghị viện và trả lời những lý lẽ chỉ trích viện này, bây giờ tôi xin nhận xét về Thượng Nghị viện.

Những vấn đề liên quan tới các thượng nghị sĩ là: I. Những điều kiện cần thiết để ứng cử thượng nghị sĩ; II. Sự bổ nhiệm thượng nghị sĩ do chính quyền tiểu bang; III. Tính chất bình đẳng của các tiểu bang được đại diện tại Thượng Nghị viện; IV. Tổng số thượng nghị sĩ và nhiệm kỳ của thượng nghị sĩ; V. Quyền lực của Thượng Nghị viện.

I. Những điều kiện mà dự thảo Hiến pháp bắt buộc một ứng cử viên thượng nghị sĩ phải có khác với hạ nghị sĩ về hai điểm: tuổi phải cao hơn và phải đã là công dân Hiệp Chủng quốc trong một thời gian lâu hơn. Một thượng nghị sĩ phải trên ba mươi tuổi, trong khi một hạ nghị sĩ chỉ phải trên 25 tuổi. Một thượng nghị sĩ phải là một công dân Mỹ ít nhất là 9 năm, trong khi một hạ nghị sĩ chỉ cần đã là một công dân Mỹ trên 7 năm. Sự phân biệt đó có thể giải thích bằng lý do liên quan tới trọng trách của một thượng nghị sĩ, đòi hỏi một người có nhiều sự hiểu biết rộng hơn và một tính tình điềm tĩnh, thận trọng hơn. Đồng thời, một thượng nghị sĩ cần phải có một thời hạn là công dân Mỹ cao hơn bởi vì Thượng Nghị viện có nhiệm vụ xét đoán về những vấn đề bang giao cùng với ngoại quốc, cho nên cần phải chắc chắn là thượng nghị sĩ đã thoát bỏ được tư tưởng và tập quán cũ khi chưa là công dân Mỹ. Thời gian 9 năm bắt buộc một ứng cử viên thượng nghị sĩ phải có từ ngày trở thành một công dân Mỹ là một thời gian vừa phải vì như vậy tức là vừa không gạt bỏ hẳn ra ngoài những công dân nhập tịch, lại vừa không quá vội vàng chấp thuận những người mới nhập tịch vào một chức vụ quan trọng mà có thể lo ngại ngoại bang sẽ dùng họ để gây ảnh hưởng tới Quốc hội.

II. Thượng nghị sĩ được chính quyền tiểu bang bổ nhiệm. Phương pháp này do dự thảo Hiến pháp đề nghị và rất phù hợp với dư luận dân chúng vì nó có hai lợi điểm: vừa có thể chọn lựa được những người tài đức, lại vừa để cho chính quyền tiểu bang được quyền tham gia trong việc thành lập chính quyền liên bang, tức là để chính quyền tiểu bang củng cố được quyền lực của mình khiến cho hai chính quyền tiểu bang lẫn liên bang có một mối dây liên lạc rất thuận tiện.

III. Số thượng nghị sĩ bằng nhau của mỗi tiểu bang là một điểm để thỏa hiệp những ý kiến có thể trái ngược nhau của những tiểu bang lớn và những tiểu bang nhỏ. Đây là một điểm mà người dân đã hiểu rõ việc không cần phải giải thích dài dòng làm gì nữa. Hiệp Chủng quốc là một nước cộng hòa thành lập trên căn bản quốc gia lẫn căn bản liên bang, cho nên vừa theo nguyên tắc đại diện cân xứng lẫn nguyên tắc đại diện bình đẳng giữa các tiểu bang. Như vậy, cố nhiên là cộng hòa liên bang Hiệp Chủng quốc cần phải căn bản trên một thỏa hiệp, nguyên do không phải là ở một suy luận lý thuyết

mà phần lớn là ở “một tinh thần tương thân tương ái, nhường nhịn nhau, cần thiết cho tình trạng đặc biệt của quốc gia này”.

Một lợi điểm khác của sự đại diện bình đẳng của một tiểu bang, lớn cũng như nhỏ, tại Thượng Nghị viện, là một đạo luật muốn được thông qua cần phải có sự chấp thuận của đa số dân chúng, rồi lại còn phải có sự chấp thuận của đa số các tiểu bang nữa. Sự kiểm soát công việc lập pháp như vậy sẽ do hai viện, khiến cho quyền lợi của tiểu bang lúc nào cũng được bảo vệ.

IV. Bây giờ chúng ta hãy nhận xét về vấn đề tổng số các nghị sĩ tại Thượng Nghị viện và nhiệm vụ của các thượng nghị sĩ. Muốn hiểu về vấn đề này, chúng ta cần phải hiểu Thượng Nghị viện được thành lập với những mục đích nào và nếu không có Thượng Nghị viện thì sẽ có những điều bất lợi nào.

1. Trước hết, chúng ta thường nhận thấy là trong một chính thể cộng hòa, những người đại diện dân chúng sau khi đã đắc cử rồi có khi lại quên mất bổn phận của họ đối với dân chúng. Để phòng ngừa trường hợp này có thể xảy ra, Thượng Nghị viện được thành lập để chia sẻ quyền lực với Hạ Nghị viện, trong khi hai viện là hai đơn vị cách biệt nhau để kiểm soát lẫn nhau. Nếu có một cuộc âm mưu để phản bội quyền lợi nhân dân thì cần phải có sự thỏa thuận của cả hai viện, tức là một điều không thể xảy ra một cách dễ dàng. Phương pháp phòng ngừa này rất thích hợp với những nguyên tắc của một chính thể cộng hòa.

2. Nếu Quốc hội chỉ gồm có một viện và có một số nghị sĩ rất đông, Quốc hội có thể bị lôi cuốn do những dục vọng bạo động, bất chợt hoặc bị bè phái chi phối. Những thí dụ về trường hợp này có thể tìm thấy rất nhiều trong lịch sử nhiều nước trên thế giới và ngay tại nước Mỹ. Để tránh cho Quốc hội khỏi lâm vào một tình trạng nguy cấp như vậy, Thượng Nghị viện cần phải là một viện mà số nghị sĩ không quá nhiều, có một lập trường cương quyết, và muốn có một lập trường cương quyết, thượng nghị sĩ cần phải có một nhiệm kỳ khá lâu dài.

3. Một trong những nhược điểm của các nghị sĩ là sự thiếu hiểu biết về những mục đích và những nguyên tắc của công việc lập pháp. Phần lớn những người đắc cử nghị sĩ là những người có một sự nghiệp riêng của họ và nếu nhiệm kỳ công vụ của họ quá ngắn ngủi, họ sẽ không dành hết thì giờ trong nhiệm kỳ của họ để giải quyết công vụ, để nghiên cứu về các đạo luật, để quan sát về các quyền lợi và dư luận của quốc gia, và như vậy, họ có thể phạm vào nhiều điều sai lầm.

Một chính phủ đắc lực cần phải thỏa mãn hai điều kiện: trước hết, trung thành với mục đích của chính phủ, tức là hoạt động của nền hạnh phúc của nhân dân, và sau nữa là hiểu biết về những phương tiện để tiến tới được những mục đích đó. Có nhiều chính phủ thiếu cả hai điều kiện đó, một số chính phủ thiếu điều kiện thứ nhất. Tôi xin nói thẳng là chính phủ Hiệp Chủng quốc thiếu điều kiện thứ hai. Vì vậy cho nên Hội nghị lập hiến đã cố tránh sự sai lầm đó cho chính quyền liên bang.

4. Vì Quốc hội sau mỗi lần bầu cử lại thay đổi một số nghị sĩ, và tuy là các nghị sĩ mới đều có đầy đủ tư cách, nhưng dù sao cũng cần phải có một yếu tố ổn định, quân bình trong Quốc hội. Người ta nhận thấy rằng Hạ Nghị viện sau mỗi lần bầu cử có thể thay đổi tới một nửa số các nghị sĩ mới. Có một số nghị sĩ mới đắc cử thì tức là phải có một sự thay đổi về chính kiến và sẽ phải có một sự thay đổi về các quyết định lập pháp. Dù sự thay đổi quá nhanh chóng đó có luôn luôn đem lại những điều tốt đẹp đi nữa thì vẫn cần phải duy trì một thái độ thận trọng, có vậy mới hy vọng thành công chắc chắn được. Nhận xét này không phải chỉ đúng trong phạm vi hoạt động cá nhân mà còn đúng cả trong phạm vi hoạt động của những hội đồng quốc gia nữa…

JAY

Từ xưa, người ta đã nhận thấy một điều rất đúng là những người thù ghét những kẻ khác hoặc chống đối lại một điều gì ít khi chỉ nói xấu những người mình ghét hoặc những điều mình không ưa mà thường lại hay vơ đũa cả nắm, chỉ trích cả những điều không đáng chỉ trích. Chính vì vậy cho nên mới có những người khi chỉ trích dự thảo Hiến pháp đã chỉ trích toàn thể dự án và chê trách thậm tệ cả những khoản tinh vi nhất.

Đoạn 2, khoản 2, điều 2 trong dự thảo Hiến pháp có cho phép Tổng thống "chiếu theo ý kiến và với sự thỏa thuận của Thượng Nghị viện, ký kết các hiệp ước với điều kiện là phải được hai phần ba các thượng nghị sĩ hiện diện chấp thuận".

Quyền lực ký kết hiệp ước là một quyền lực quan trọng, nhất là khi hiệp ước liên quan tới chiến tranh, hòa bình và thương mại. Và quyền lực đó chỉ nên uỷ nhiệm theo một thủ tục hết sức thận trọng có thể đưa tới một sự an toàn tột bậc, do những người có đầy đủ tư cách nhất quyết định và nhằm mục đích có lợi nhất cho công ích.

Hội nghị Lập hiến đã chú trọng đặc biệt tới các điểm đó. Hội nghị đã quyết định là Tổng thống sẽ được chọn lựa do những cử tri đoàn ưu tú nhất và những cử tri đoàn này là do nhân dân chọn lựa để đại diện cho nhân dân riêng cho mục đích này. Đồng thời, Hội nghị lại quyết định là các thượng nghị sĩ sẽ được bổ nhiệm do chính quyền tiểu bang. Phương pháp bầu cử này có lợi ở chỗ cuộc bầu cử là do dân chúng nhưng trên căn bản, một tập đoàn.

Những cử tri đoàn có nhiệm vụ bầu cử Tổng thống và chính phủ của các tiểu bang có nhiệm vụ bổ nhiệm thượng nghị sĩ, là những đoàn thể phần nhiều gồm có những công nhân sáng suốt và đáng kính. Như vậy, chúng ta có thể tin tưởng là họ sẽ chọn lựa những con người có tài đức nhất, đáng để cho dân chúng tín nhiệm. Hiến pháp đã đặc biệt chú ý tới vấn đề này. Hiến pháp có ghi rõ những nhân viên trong cử tri đoàn bầu cử Tổng thống phải trên 35 tuổi và các thượng nghị sĩ phải trên 30 tuổi, như vậy là có ý rằng thành viên cử tri đoàn phải là những người mà dân chúng đã từng hiểu rõ và tín nhiệm, chứ không phải là những người có thể làm mê hoặc nhân dân. Với phương pháp lựa chọn chu đáo như vậy, Tổng thống và các thượng nghị sĩ sẽ là những người thông tường quyền lực quốc gia tương quan tới quyền lực của các tiểu bang lẫn quyền lực của các ngoại quốc. Như vậy mới có thể thực thi quyền lực quốc gia một cách có hiệu lực; những người đó sẽ đáng để cho nhân dân tín nhiệm vì thanh danh và tính

liêm khiết của họ. Với những người như vậy, quyền lực ký kết hiệp ước sẽ được sử dụng một cách an toàn.

Tuy toàn dân đều đã hiểu hệ thống chính phủ theo dự thảo Hiến pháp là một điều cần thiết như thế nào rồi nhưng dù vậy, vai trò của chính phủ trong quốc sự quan trọng như thế nào thì vẫn còn nhiều người chưa hiểu rõ lắm. Những người chủ trương giao phó quyền lực giải quyết quốc sự cho một hội đồng nhân dân mà các vị dân biểu chỉ có những nhiệm kỳ ngắn ngủi và luôn luôn được thay thế hình như đã quên mất một điều là để giải quyết những công việc quan trọng của quốc gia không những cần phải là những người có tài mà còn nhờ ở những tin tức xác thực và cần nhiều thời gian. Chính vì vậy cho nên Hội nghị Lập hiến đã quyết định là quyền lực ký kết hiệp ước không những cần phải giao phó cho những người có tài cán và thanh liêm mà còn phải là những người đó có một nhiệm kỳ khá dài để họ có đầy đủ thì giờ hiểu biết rõ ràng những vấn đề liên quan mật thiết tới quốc gia và đề nghị có một cơ chế giải quyết thích hợp. Nhiệm kỳ của một thượng nghị sĩ như Hiến pháp đã định đoạt là một thời gian thích hợp để cho thượng nghị sĩ có thể thu thập đầy đủ những tin tức cần biết và đem áp dụng những kinh nghiệm của họ sao cho có ích lợi cho quốc gia. Ngay cả việc bầu cử thượng nghị sĩ, Hội nghị Lập hiến cũng phải tìm ra một giải pháp rất thận trọng vì Hội nghị không muốn giao phó quốc sự cho một thượng nghị viện mà toàn thể nghị sĩ đều là những người mới nhậm chức. Sau mỗi cuộc bầu cử, nghị viện vẫn còn một số lớn người cũ, như vậy tức là vẫn duy trì được tính đồng nhất và trật tự.

Trong việc thương thuyết để ký kết hiệp ước có hai vấn đề rất cần thiết là sự bí mật hoàn toàn và quyết định mau chóng. Có nhiều trường hợp chính phủ có thể lấy được những tin tức tình báo có lợi nếu chính phủ có thể bảo đảm người đưa tin tức không bị tiết lộ tông tích hoặc bị nguy hiểm. Có những người cung cấp tin tức vì có cảm tình nhưng dù thuộc trường hợp nào cũng vậy, những người đó chỉ sẵn lòng cung cấp tin tức cho tổng thống khi tin tưởng là tổng thống sẽ giữ bí mật tông tích cho họ chứ không muốn cung cấp tin tức cho một Thượng Nghị viện và nhất là cho một hội đồng nhân dân gồm quá nhiều hội viên. Hội nghị Lập hiến đã trù liệu rất khéo khi bắt buộc tổng thống phải chiều theo ý kiến và có sự thỏa thuận của Thượng Nghị viện mới có quyền ký kết hiệp ước nhưng đồng thời, Hội nghị lại để cho tổng thống điều khoản về quyền thu lượm tin tức tình báo theo ý riêng của tổng thống.

Những người nghiên cứu quốc sự thường vẫn nhận thấy là cục diện thay đổi bất thường và những người phụ trách điều khoản công vụ cần phải nhận định thời cuộc sao cho xác thực để tùy cơ quyết định. Người có nhiều kinh nghiệm về các vấn đề này đều cho rằng có những trường hợp mà thời gian một hai ngày, có khi một hai giờ, là rất quý giá. Một chiến trận thất bại, một hoàng tử qua đời, một thượng thư mất chức, hoặc những trường hợp khác quan trọng như vậy có thể thay đổi thời cuộc, khiến cho một nước đang ở một địa vị thuận lợi có thể lâm vào một địa vị bất lợi. Ở ngoài chiến trường cũng như ở trong phòng hội nghị, có những khoảnh khắc ngắn ngủi đã thành vô cùng quan trọng vì trong khoảnh khắc đó, chúng ta có thể nắm lấy hoặc làm mất một cơ hội. Vì vậy, người chỉ huy cần phải có đầy đủ quyền lực để không làm mất những cơ

hội đó. Từ trước tới nay, chúng ta đã từng bị thiệt hại rất nhiều chỉ vì thiếu sót những giải pháp trù liệu giữ gìn sự bí mật và những quyết định mau chóng nên dự thảo Hiến pháp sẽ bị coi là sơ suất nếu không chú trọng tới vấn đề này. Đứng trên lập trường của một quốc gia, các cuộc thương thuyết đòi hỏi những thủ tục có một tính chất bí mật và quyết định mau chóng, và theo dự thảo Hiến pháp, tổng thống có thể áp dụng những thủ tục cần thiết như vậy. Còn trong trường hợp tổng thống cần phải chiếu theo ý kiến và có sự chấp thuận của Thượng Nghị viện, chúng ta nhận thấy là dự thảo Hiến pháp đã trù liệu chu đáo để cho các cuộc thương thuyết ký kết hiệp ước có đầy đủ các lợi điểm, vừa về phương diện nhân tài, tin tức, đức tính thanh liêm và thận trọng, vừa về phương diện bí mật lẫn quyết định mau chóng.

Nhưng về vấn đề này cũng như là về nhiều vấn đề khác vẫn có nhiều người muốn chỉ trích dự thảo Hiến pháp.

Vì các hiệp ước một khi đã ký kết rồi sẽ trở thành các đạo luật nên có những người chủ trương là những người có quyền ký kết hiệp ước phải là những người ở trong ngành lập pháp. Những người chỉ trích đó hình như có ý phủ nhận quyết định của các tòa án hoặc quyết định của các vị thống đốc tiểu bang cho là quyết định của ngành tư pháp hoặc của ngành hành pháp là không có hiệu lực đối với các công dân. Bất cứ một quyết định nào, nếu theo đúng tinh thần của Hiến pháp, dù của ngành hành pháp hay ngành tư pháp cũng phải có hiệu lực y như một quyết định của ngành lập pháp. Không phải vì nhân dân đã giao phó quyền làm luật pháp cho ngành lập pháp mà vì vậy phải giao phó cho ngành này tất cả những quyền lực quyết định khác có ảnh hưởng mật thiết tới nhân dân.

Lại có những người chỉ trích dự thảo hiến pháp vì họ không muốn công nhận các hiệp ước là những đạo luật tối cao của quốc gia. Họ chủ trương rằng các hiệp ước phải được coi như những đạo luật do Quốc hội đề nghị và chấp thuận, tức là có thể bãi bỏ tuỳ ý được. Những người chỉ trích đó nên nhớ rằng danh từ hiệp ước chỉ là một danh từ khác của danh từ cam kết và chúng ta không thể nào tìm thấy một nước nào sẵn lòng tự trói buộc trong một sự cam kết cùng chúng ta trong khi chúng ta chỉ công nhận sự cam kết đó khi chúng ta muốn, còn nếu không tin thì sự cam kết đó không có hiệu lực đối với ta. Những người làm ra đạo luật cố nhiên là có thể sửa đổi hoặc bãi bỏ những đạo luật đó và những người ký kết những hiệp ước cũng có thể sửa đổi hoặc huỷ bỏ những bản hiệp ước đó nhưng chúng ta nên nhớ rằng hiệp ước không phải chỉ cần có một bên ký kết mà cần phải có hai bên ký kết, và muốn huỷ bỏ thì cũng cần phải có hai bên mới huỷ bỏ được. Những bản hiệp ước sẽ có hiệu lực như những đạo luật do Quốc hội làm ra trong những thời gian sau này và trong bất cứ một chính thể nào.

Lại có những người lo sợ là những bản hiệp ước mà tổng thống và thượng nghị viện ký kết sẽ gây một ảnh hưởng không đồng đều tới quyền lợi của các tiểu bang. Có những người lo sợ là hai phần ba tổng số thượng nghị sĩ có thể chấp thuận một hiệp ước có hại cho một phần ba tổng số thượng nghị sĩ không chấp thuận. Họ không biết là các thượng nghị sĩ có một tinh thần hoàn toàn tắc trách hay không và nếu các thượng nghị

sĩ tham nhũng thì có thể trừng phạt các thượng nghị sĩ hay không? Và làm thế nào để huỷ bỏ một hiệp ước?

Vì các tiểu bang được đại diện một cách bình đẳng tại Thượng Nghị viện do những đại diện có tài đức nhất và luôn luôn sẵn sàng bảo vệ và phát triển quyền lợi của dân chúng tiểu bang của mình nên tiểu bang nào cũng có một ảnh hưởng ngang nhau tại Thượng Nghị viện. Vì Chính phủ liên bang đại diện và tượng trưng cho ý chí toàn quốc nên Chính phủ liên bang phải chú trọng tới lợi ích toàn quốc, và Chính phủ liên bang sẽ chỉ là một Chính phủ bạc nhược nếu quên rằng quyền lợi chung chỉ có thể phát triển được khi quyền lợi của mỗi tiểu bang được phát triển. Tổng thống và Thượng Nghị viện sẽ không có quyền ký kết một hiệp ước nào mà không có ảnh hưởng tới tổng thống và các thượng nghị sĩ, tới gia đình, bè bạn và của cải của họ và nhân dân toàn quốc. Tổng thống và Thượng Nghị viện không thể không có những quyền lợi khác biệt với quyền lợi nhân dân. Vì vậy, Tổng thống và Thượng Nghị viện sẽ không bị cám dỗ để chểnh mảng đối với quyền lợi của nhân dân.

Còn vấn đề tham nhũng, chúng ta không thể nào có thể tưởng tượng được rằng tổng thống và hai phần ba tổng số thượng nghị sĩ lại có thể tham nhũng và bị mua chuộc được. Đó là một trường hợp không thể xảy ra được và ví dụ như là trường hợp vô lý đó có thể xảy ra trong thực tế thì những hiệp ước do tổng thống ký kết và do hai phần ba các thượng nghị sĩ thông qua sẽ bị coi như là không có giá trị và vô hiệu lực theo luật của các nước.

Còn vấn đề về tinh thần trách nhiệm của các thượng nghị sĩ, chúng ta nhận thấy là tinh thần đó đã được nâng cao đến tột bậc. Tất cả những yếu tố ảnh hưởng tới tinh thần của con người như danh dự, lễ thề nguyện khi nhậm chức, thanh danh, lương tâm cùng lòng ái quốc và những mối dây tình cảm gia đình… đều là những yếu tố khiến cho chúng ta có thể tin tưởng ở lòng trung thành của các nghị sĩ đối với nhân dân.

Tóm lại, vì dự thảo hiến pháp đã dự liệu chọn lựa một cách kỹ lưỡng những người có tài đức và trung thực để làm nghị sĩ nên chúng ta có thể tin tưởng là những hiệp ước mà Chính phủ liên bang sẽ ký kết sẽ là những hiệp ước lúc nào cũng mang lại lợi ích cho toàn dân…

HAMILTON

Những quyền lực khác mà dự thảo Hiến pháp giao phó cho Thượng Nghị viện là quyền lực chấp thuận hoặc bác bỏ sự bổ nhiệm những nhân viên trong chính quyền và quyền lực xét xử như một toà án về những trọng tội của các nhân viên chính quyền trong ngành hành pháp. Về quyền lực thứ nhất, vì vấn đề này liên quan tới ngành hành pháp vậy nên sẽ được thảo luận khi chúng ta nghiên cứu về ngành hành pháp, còn trong bài này, chúng ta hãy nghiên cứu về thẩm quyền tư pháp của Thượng Nghị viện.

Một toà án để xét xử trọng tội của các nhân viên cao cấp của ngành hành pháp là một tổ chức rất khó thành lập trong một chính thể do dân bầu cử. Toà án đó được thành lập với mục đích xét xử những trọng tội của các nhân viên chính quyền ngành hành pháp

khi họ lạm dụng hay vi phạm quyền lực mà họ được giao phó. Tính chất của những trọng tội đó có thể gọi là một tính chất "chính trị" bởi vì những hành vi phạm tội đó tổn hại trực tiếp tới xã hội và quốc gia. Việc xét xử những trọng tội đó, vì vậy sẽ làm xôn xao dư luận và chia dân chúng thành nhiều bè phái khác nhau, phái thì bênh vực bị cáo, phái thì công kích bị cáo. Một trường hợp như vậy chắc chắn sẽ phanh phui tất cả những cuộc tranh chấp giữa các đảng phái, vì những mối thù oán, những ảnh hưởng và những quyền lợi của nhiều nhóm khác nhau. Nguy cơ gây nên những trường hợp như vậy là do quyết định của toà án không căn bản dựa trên thực tội hay sự trong trắng của bị cáo mà trái lại bị ảnh hưởng bởi thế lực của những đảng phái tranh chấp với nhau mà đang ủng hộ hoặc công kích bị cáo.

Chức vụ trong ngành hành pháp là một chức vụ có quyền hành rộng rãi và hệ trọng, liên quan mật thiết đến thanh danh của những người được bổ nhiệm vào những chức vụ đó. Sự bổ nhiệm đó thuộc quyền của một Chính phủ do dân chúng bầu cử nhưng những người có ảnh hưởng nhiều nhất phần nhiều là lãnh tụ những đảng phái đông nhất hoặc mạnh nhất, và vì vậy một nghị viện mà nhiệm kỳ quá ngắn sẽ không duy trì được một tinh thần hoàn toàn trung lập để xét xử các nhân viên cao cấp trong ngành hành pháp.

Vì vậy, hội nghị lập hiến đã không giao quyền hạn xét xử cho Hạ Nghị viện mà lại giao cho Thượng Nghị viện.

Nhưng trước hết, chúng ta cần phải tự hỏi quyền lực xét xử nhân viên chính quyền ngành hành pháp là gì? Quyền lực này có phải là quyền lực của quốc gia để xét xử về hành vi của những người công chức hay không? Nếu đúng như vậy thì những người xét xử thích hợp nhất chỉ có thể là đại diện của nhân dân mà thôi, và quyền lực phán định phải giao phó cho một cơ quan của ngành lập pháp. Nhưng chúng ta có nên phân chia quyền hạn đó cho một cơ quan của một ngành quyền khác hay không? Hội nghị Lập hiến đã bị ảnh hưởng của Anh quốc khi giao quyền lực xét xử cho Thượng Nghị viện, vậy chúng ta hãy xem Anh quốc giải quyết vấn đề này như thế nào. Tại Anh quốc, hạ nghị viện có quyền xét xử trọng tội của nhân viên chính quyền ngành hành pháp nhưng quyết định lại do Thượng Nghị viện. Hiến pháp của nhiều tiểu bang của chúng ta cũng theo phương pháp đó. Như vậy, chúng ta nhận thấy là phần nhiều các hiến pháp đều giao phó quyền lực này cho một cơ quan của ngành lập pháp.

Chúng ta có thể giao phó quyền lực đó cho Toà án Tối cao hay không? Chúng ta không dám tin chắc là những vị thẩm phán của Toà án Tối cao sẽ có đủ lòng kiên quyết để xét xử về những vấn đề khó khăn như vậy. Hơn nữa, chúng ta không dám tin chắc là Toà án Tối cao lại có đủ tín nhiệm và uy quyền để dung hoà ý kiến của những người tố cáo với ý kiến của những thẩm phán khi người này là đại diện của dân chúng. Nếu Toà án nhân nhượng những người tố cáo thì bị cáo sẽ bị đặt vào một tình trạng nguy kịch, còn nếu Toà án bị ảnh hưởng bởi những người bênh vực bị cáo thì trái lại, nền an ninh của quốc gia sẽ bị lâm nguy. Để tránh nhược điểm đó Toà án cần phải là một cơ quan có một số lớn nhân viên chứ không nên là một cơ quan mà số nhân viên rất ít. Toà án cần phải có một số lớn nhân viên hơn nữa là do tính chất của cuộc thẩm xét, không thể coi

như những vụ xử thông thường có một bồi thẩm đoàn quyết định giữa những lời cáo trạng và những lời tự bào chữa của bị cáo. Quyết định của những vụ xét xử đặc biệt này quá quan trọng và kết quả sẽ định đoạt danh dự hoặc sự ô nhục của một công chức cao cấp, vì vậy toà án phải có một số đông nhân viên.

Những nhận định trên chứng tỏ Toà án Tối cao không thể thay thế cho Thượng Nghị viện để xét xử trọng tội của nhân viên cao cấp trong ngành hành pháp. Cuối cùng, chúng ta cũng nên xem xét nhận định này nữa: đó là cuộc xét xử để định đoạt về trọng tội của nhân viên trong ngành hành pháp không phải là một quyết định cuối cùng về bị cáo, vì quyết định này chỉ định đoạt xem bị cáo có phạm tội hay không, và nếu phạm tội thì sẽ thu hồi chức vụ đã giao phó cho bị cáo. Sau đó, bị cáo sẽ bị giao trả cho một toà án của ngành tư pháp để định đoạt về hình phạt như trong trường hợp một vụ án thường vậy. Như vậy, chẳng lẽ lại giao phó cho một toà án để định đoạt hai lần về bị cáo, lần thứ nhất về danh dự và quyền lực của bị cáo, và lần thứ hai về số phận và tiền của của bị cáo? Nếu trong lần xét xử thứ nhất có một sự lầm lẫn thì trong lần xét xử thứ hai làm thế nào để tránh khỏi sự lầm lẫn đó? Nếu cùng một toà án mà xét xử hai lần thì những chứng cớ mới sẽ không có hy vọng được công nhận và sự thận trọng có được nhờ ở sự xét xử hai lần sẽ trở thành vô ích. Sự quyết định về tính mệnh và tài sản của bị cáo đáng lẽ được định đoạt trong vụ xử thứ hai nhưng nếu chỉ có một toà án xét xử cả hai lần thì ngay trong vụ đầu đã quyết định về tính mệnh và tài sản của bị cáo, trong khi vụ xét xử thứ nhất chỉ định đoạt xem có nên cách chức bị cáo hay không mà thôi. Trong vụ xét xử thứ hai cần phải có một bồi thẩm đoàn nhưng bồi thẩm đoàn cũng dễ bị ảnh hưởng bởi các vị thẩm phán cho nên các vị thẩm phán trong vụ thứ hai thì không nên cùng là những người đã tham gia xét xử trong vụ thứ nhất. Ai là người sẵn lòng giao phó tính mệnh của mình cho một bồi thẩm đoàn nếu bồi thẩm đoàn đó đã bị ảnh hưởng của các quan toà trước khi xét xử?…

V. NGÀNH HÀNH PHÁP

1. Bản tính tổng quát

HAMILTON

Bây giờ chúng ta hãy xem xét phần dự thảo Hiến pháp nói về ngành hành pháp.

Có lẽ trong bản Hiến pháp không có phần nào được dự thảo công phu như phần này, và có lẽ cũng không có phần nào lại bị chỉ trích một cách hồ đồ như phần này.

Đối với phần này, những người chỉ trích dự thảo Hiến pháp hình như đã lao lực rất nhiều để tỏ rõ tài xuyên tạc của họ. Lợi dụng lòng thù ghét của dân chúng đối với chế độ quân chủ, họ đã khêu gợi tất cả những tình cảm đố kỵ và lo ngại của dân chúng để công kích Tổng thống mà dự thảo Hiến pháp trù liệu sẽ có, cho rằng Tổng thống sẽ trở thành một vị vua chúa thực sự. Để xuyên tạc sự thực, họ đã không ngần ngại bịa đặt những chuyện hoang đường. Tổng thống là một nhân viên ngành hành pháp có nhiều quyền lực, trong số đó có nhiều quyền lực lớn hơn và cũng có nhiều quyền lực nhỏ hơn quyền lực của vị Thống đốc của tiểu bang Nữu Ước. Thế mà họ phóng đại sự thực,

dám cho là những quyền lực của Tổng thống chẳng khác gì uy quyền của một bậc hoàng đế vậy. Họ nói rằng Tổng thống sẽ được trọng vọng và xa hoa hơn cả Anh hoàng, ngồi trên ngai vàng giữa một bầy tôi cận thần và cung nữ để tiếp kiến đại sứ của ngoại quốc, oai vệ không kém gì một vị hoàng đế vậy.

Những sự xuyên tạc vô lý và kỳ lạ như vậy bắt buộc chúng ta phải nhận định một cách xác thực về bản chất và hình thức của ngành hành pháp, không những là để tìm hiểu sự thực mà còn để vạch rõ những quan điểm gian trá đã xuyên tạc sự thực một cách thâm độc như vậy.

Trong một trường hợp, và đây chỉ là một thí dụ mà tôi xin kể ra để tượng trưng cho quan điểm của những người chỉ trích, họ đã cả gan gán cho Tổng thống một quyền lực mà trong Hiến pháp đã quy định một cách rõ ràng là thuộc về chính quyền hành pháp của các tiểu bang. Đó là quyền lực bổ nhiệm những thượng nghị sĩ khi thiếu hụt trong Thượng Nghị viện.

Sự bịa đặt liều lĩnh này để thử thách sự hiểu biết của đồng bào là công trình của một văn sĩ có một địa vị quan trọng trong đảng của ông1. Dựa trên sự bịa đặt đó, ông đã đưa ra nhiều nhận xét khác sai lầm không kém. Chúng ta hãy đối chiếu quan điểm của ông ta cùng sự thực và xem ông sẽ tự bào chữa như thế nào.

Đoạn 2, khoản 2, điều 2 của dự thảo Hiến pháp cho phép Tổng thống Hiệp Chủng Quốc:

“Đề cử và chiếu theo ý kiến và với sự thoả thuận của Thượng Nghị viện, bổ nhiệm các đại sứ, các công sứ và các lãnh sự, các vị thẩm phán Toà án Tối cao, và tất cả các công chức mà sự bổ nhiệm không được Hiến pháp quy định rõ ràng thể thức, và sự bổ nhiệm này sẽ được chính thức hoá bằng các đạo luật”.

Ngay sau đoạn đó, dự thảo Hiến pháp đã ghi đoạn sau đây:

“Tổng thống sẽ có quyền lực bổ nhiệm nhân viên vào những chức vụ thiếu người trong thời gian mà Thượng Nghị viện không nhóm họp, bằng cách cấp những uỷ nhiệm trạng sẽ hết hạn vào cuối kỳ họp tới”.

Chính do đoạn sau này mà người ta đã nghĩ lầm rằng Tổng thống có quyền lực bổ nhiệm Thượng Nghị sĩ khi khuyết nhân viên. Chúng ta chỉ chú ý một chút tới các đoạn trên là cũng có thể hiểu rõ được ý nghĩa của các đoạn đó.

Đoạn đầu rõ ràng có nghĩa rằng hiến pháp trù liệu một thể thức để bổ nhiệm những công chức “mà sự bổ nhiệm không có ghi rõ trong Hiến pháp bằng một thể thức nhất định, và sự bổ nhiệm đó sẽ được chính thức hoá bằng những đạo luật”. Cố nhiên là sự bổ nhiệm đó không thể áp dụng được cho trường hợp những Thượng nghị sĩ mà sự bổ nhiệm đã được ghi rõ trong Hiến pháp phải theo một thể thức nhất định (xem Điều 1, khoản 1, đoạn 1), sẽ được chính thức hoá do Hiến pháp, và không cần phải chính thức hoá bằng những đạo luật nữa. Điểm này thật là rõ ràng không thể chối cãi được.

Đoạn thứ hai cũng thật là rõ ràng, không thể bị hiểu lầm là liên quan tới sự bổ nhiệm Thượng nghị sĩ vì những lý do sau đây: Lý do thứ nhất chỉ có nghĩa là đoạn thứ hai trù liệu một thể thức bổ nhiệm khi không thể áp dụng thể thức chung. Quyền lực bổ nhiệm thường được giao phó chung cho Tổng thống và Thượng Nghị viện và như vậy quyền lực đó chỉ có thể sử dụng được trong trường hợp mà Thượng Nghị viện đang họp. Nhưng chúng ta không thể bắt buộc Thượng Nghị viện lúc nào cũng họp, vì vậy, trong khi Thượng Nghị viện nghỉ họp, có những chức vụ cần phải bổ nhiệm mà không thể trì hoãn được và Tổng thống sẽ có quyền bổ nhiệm mà không cần phải chiếu theo ý kiến của Thượng Nghị viện nhưng "uỷ nhiệm trạng đó sẽ hết hạn vào cuối kỳ họp tới". Lý do thứ hai: Nếu đoạn sau bổ trợ cho đoạn trước thì phải hiểu là những chức vụ bị trống nhân viên không có nghĩa là chức vụ của những thượng nghị sĩ được. Lý do thứ ba: Quyền bổ nhiệm của Tổng thống chỉ có hiệu lực trong khi Thượng Nghị viện nghỉ họp, và hiệu lực của uỷ nhiệm trạng chỉ kéo dài cho tới khi hết hạn khoá tới, như vậy thì nhất định là sự bổ nhiệm đó không phải là sự bổ nhiệm các Thượng nghị sĩ mà do Quốc hội của các tiểu bang, vậy chẳng lẽ câu này lại áp dụng cho Thượng Nghị viện của các tiểu bang hay sao? Câu này chỉ nói tới Thượng Nghị viện của Quốc hội Liên bang, vậy sự bổ nhiệm chỉ liên quan tới những chức vụ mà quyền bổ nhiệm đã được giao phó cho tổng thống cùng với Thượng Nghị viện. Lý do sau cùng để không hiểu lầm được về cái đoạn trên có thể tìm thấy trong đoạn 1 và đoạn 2 của khoản 3 trong điều 1. Đoạn 1 nói rằng "Thượng Nghị viện Hiệp Chủng Quốc sẽ gồm có hai Thượng nghị sĩ của mỗi tiểu bang, được chọn lựa do Quốc hội của tiểu bang và nhiệm kỳ sẽ là 6 năm". Đoạn 2 nói rằng nếu trong việc này mà khuyết một ghế Thượng nghị sĩ vì sự từ chức hay vì một lý do khác, sự khuyết ghế đó xảy ra trong khi Quốc hội tiểu bang nghỉ họp thì Thống đống của tiểu bang sẽ bổ nhiệm một Thượng nghị sĩ lâm thời, có hiệu lực cho tới khi Quốc hội tiểu bang họp và bổ nhiệm một Thượng nghị sĩ chính thức khác".

Đoạn này ghi rõ ràng cho phép Thống đốc tiểu bang được quyền bổ nhiệm một Thượng nghị sĩ lâm thời. Như vậy, tức là quyền bổ nhiệm đó không hề được giao phó cho Tổng thống Liên bang. Quan điểm của những người xuyên tạc sự thực rõ ràng chỉ có ý lừa dối dân chúng.

Tôi đã cố ý lấy thí dụ này để vạch rõ những mánh khoé mà người ta đã dùng để xuyên tạc dự thảo Hiến pháp khiến cho dân chúng không nhận thấy được những tinh hoa trong Hiến pháp. Tôi không ngần ngại chút nào nếu cần để cho những người thẳng thắn và chân thật, dù họ phản đối dự thảo Hiến pháp, xét đoán xem nên dùng những danh từ nào để áp dụng cho những thủ đoạn vô lương như trên để xuyên tạc sự thật và lừa dối dân chúng nước Mỹ.

HAMILTON

Bây giờ tôi xin nói về những đặc tính thực sự của ngành hành pháp, theo đúng tinh thần của dự thảo Hiến pháp, nhằm vạch rõ những sự sai lầm mà người ta đã cố ý gây ra để xuyên tạc dự thảo Hiến pháp.

Điều đầu tiên mà chúng ta nhận thấy là phần lớn quyền lực hành pháp đều được giao phó cho một người độc nhất. Nhưng không phải vì vậy mà chúng ta có thể so sánh với những trường hợp tương tự. Về điểm này, người ta có thể so sánh Tổng thống Hợp Chủng Quốc với Anh hoàng, hoặc với vua nước Tartare, hoặc với bất cứ một ông vua nào khác, hoặc ngay với ông Thống đốc của tiểu bang Nữu Ước.

Tổng thống được bầu cử giữ chức vụ trong 4 năm và có thể được dân chúng bầu lại nhiều lần[1] nếu được dân chúng tín nhiệm. Trong trường hợp này, Tổng thống hoàn toàn khác Anh hoàng, vì Anh hoàng là một vị vua mà chức vị được cha truyền con nối, coi như là một di sản mà ông cha để lại cho con cháu vậy. Đặc điểm này khiến cho chúng ta nhận thấy rằng Tổng thống có nhiều điểm tương tự hơn với ông Thống đốc của tiểu bang Nữu Ước. Thống đốc được bầu cử cho nhiều nhiệm kỳ khác nhau. Nếu chúng ta hiểu rằng muốn gây được ảnh hưởng tại một tiểu bang, thời gian cần thiết sẽ mau chóng hơn là thời gian cần thiết để gây ảnh hưởng trên toàn quốc, thì chúng ta phải kết luận rằng nhiệm kỳ 4 năm của Tổng thống không đáng sợ như nhiệm kỳ 3 năm của Thống đốc tiểu bang Nữu Ước.

Tổng thống Hiệp Chủng Quốc, nếu phạm tội lạm dụng chức vụ, có thể bị xét xử, và nếu bị kết tội về phản quốc, hối lộ hay những trọng tội khác sẽ bị cách chức và sau đó sẽ bị đem xử và trừng phạt theo đúng pháp luật. Trái lại, Anh hoàng là một người bất khả xâm phạm và tự coi như thần thánh thiêng liêng. Không có một tòa án nào có quyền xử Anh hoàng và không có một sự trừng phạt nào có thể áp dụng cho Anh hoàng mà lại không tạo ra một cơn khủng hoảng cho toàn quốc. Về phương diện trách nhiệm của chức vụ Tổng thống không có một ưu thế lớn hơn Thống đốc của tiểu bang Nữu Ước, và có lẽ còn nhỏ hơn cả ưu thế của Thống đốc tiểu bang Maryland hoặc tiểu bang Delaware.

Tổng thống Hiệp Chủng quốc có quyền trả lại Quốc hội một dự thảo luật để Quốc hội xem xét lại dù Quốc hội đã chấp thuận đạo luật đó rồi. Nhưng dự thảo luật đó sẽ trở thành một đạo luật chính thức nếu cả hai Viện của Quốc hội, sau khi xét lại lần thứ hai, vẫn chấp thuận nó với đa số 2 phần 3 của mỗi viện. Anh hoàng, trái lại có toàn quyền bãi bỏ những đạo luật mà cả hai viện của Nghị viện Anh đã chấp thuận. Tuy vậy, Anh hoàng ít khi sử dụng quyền lực đó và sẽ tìm cách khác để giành lại đa số ở một trong hai viện, vì nếu sử dụng quyền đó có thể sẽ gây nên một cơn khủng hoảng chính trị trong nước. Quyền lực phủ nhận ý kiến Quốc hội của Tổng thống không được rộng lớn như quyền lực của Anh hoàng nhưng cũng lớn ngang với quyền lực của Thống đốc tiểu bang Massachusetts. Dự thảo Hiến pháp liên bang đã dựa theo Hiến pháp của bang Massachusetts khi dự liệu quyền lực của Tổng thống.

Tổng thống sẽ là:

“Tổng tư lệnh lục quân và thủy quân của Hiệp Chủng quốc và quân đội của các tiểu bang khi quân đội các tiểu bang được triệu tập để phụng sự Hiệp Chủng quốc. Tổng thống có quyền giảm tội hoặc ân xá cho những người phạm tội đối với Hiệp Chủng quốc, trừ phi trong trường hợp lạm dụng công quyền; quyền đề nghị Quốc hội xem xét

những thủ tục mà Tổng thống nhận định là cần thiết và thực tiễn; quyền triệu tập, trong những trường hợp bất thường, cả hai viện của Quốc hội hoặc một trong hai viện, và trong trường hợp hai viện không thỏa thuận được về thời gian mãn khóa, sẽ ra lệnh cho hai viện nghỉ họp trong thời gian mà ông cho là thích hợp; quyền định liệu làm thế nào để các đạo luật sẽ được thi hành triệt để; và quyền uỷ nhiệm những nhân viên hành pháp của Hiệp Chủng quốc".

Về phần lớn các đặc điểm trên, quyền lực của Tổng thống vừa có thể so sánh với quyền lực của Anh hoàng mà lại vừa có thể so sánh với quyền lực của Tổng thống tiểu bang Nữu Ước. Tuy nhiên có một số điểm khác biệt như:

1. Tổng thống chỉ có quyền tư lệnh về quân đội của các tiểu bang trong trường hợp phải triệu tập quân đội đó để phụng sự Hiệp Chủng quốc. Anh hoàng và Thống đốc tiểu bang Nữu Ước lúc nào cũng có toàn quyền tư lệnh quân đội trong lãnh thổ thuộc quyền của mình. Như vậy, trong điều khoản này, quyền lực của Tổng thống có một phạm vi hẹp hơn quyền lực của Anh hoàng hoặc của Thống đốc tiểu bang Nữu Ước.

2. Tổng thống là tổng tư lệnh lục quân và hải quân của Hiệp Chủng quốc. Trên phương diện lý thuyết, quyền lực của Tổng thống tương tự như quyền lực của Anh hoàng nhưng thực sự thì ít hơn quyền lực của Anh hoàng. Quyền lực của Tổng thống chỉ là quyền chỉ huy tối cao của lục quân và hải quân, trong khi quyền lực của Anh hoàng gồm thêm quyền tuyên chiến, quyền thành lập và quy định các đạo quân và chiếm hạm; những quyền này trong Hiến pháp là thuộc quyền Quốc hội. Hiến pháp các tiểu bang cũng chỉ giao phó quyền chỉ huy lục quân hay hải quân cho các vị Thống đốc mà thôi.

3. Quyền lực của Tổng thống về vấn đề ân xá có hiệu lực trong tất cả các trường hợp, trừ trường hợp lạm dụng công quyền. Thống đốc tiểu bang Nữu Ước có quyền ân xá trong mọi trường hợp, kể cả trường hợp lạm dụng công quyền nhưng ngoại trừ trường hợp phản quốc và sát nhân. Như vậy, về phương diện chính trị, quyền lực của Thống đốc lại không lớn hơn quyền lực của Tổng thống hay sao? Tất cả các âm mưu nếu chưa phát triển thành một hành động phản quốc thật sự đều có thể tránh được sự trừng phạt do quyền lực ân xá. Nếu Thống đốc tiểu bang Nữu Ước đứng đầu một âm mưu như vậy thì trừ trường hợp âm mưu đó đã được tổ chức thành một hành động phản quốc thật sự, Thống đốc có thể che chở cho đồng loã khỏi bị trừng phạt. Tổng thống trái lại, dù có quyền ân xá một kẻ phản quốc nhưng nếu lạm dụng công quyền vẫn có thể bị xét xử và bị kết tội. Như vậy, viễn cảnh không bị trừng phạt chẳng lẽ lại không phải là một yếu tố khuyến khích âm mưu chống lại sự tự do của nhân dân hay sao? Nhưng nếu người có quyền lực ân xá một kẻ phản quốc mà cũng có thể bị xét xử vì lạm dụng công quyền, thì hỏi là khi đã bị cách chức rồi, người đó còn có quyền để ân xá cho đồng loã hay không? Để có một nhận định rõ hơn về tội trạng này, chúng ta hãy nhớ rằng tội phản quốc là tội "chiến đấu chống lại Hiệp Chủng quốc, kết thân với địch, trợ giúp và uý lạo kẻ địch". Luật pháp tiểu bang Nữu Ước cũng định nghĩa tội này như vậy.

4. Tổng thống chỉ có quyền bãi bỏ khoá họp của Quốc hội trong một trường hợp duy nhất khi hai viện bất đồng ý kiến về thời gian nghỉ họp. Anh hoàng có quyền kéo dài phiên nhóm của Nghị viện và có cả quyền giải tán Nghị viện. Thống đốc tiểu bang có quyền kéo dài kỳ họp của Quốc hội trong một thời gian có hạn định, một quyền lực có thể sử dụng cho những mục đích rất quan trọng.

Tổng thống có quyền, chiếu theo ý kiến và với sự thỏa thuận của Thượng nghị viện, ký kết các hiệp ước nếu hai phần ba các thượng nghị sĩ hiện diện tán thành. Anh hoàng, trái lại, là người đại diện độc nhất và toàn quyền của quốc gia trong những cuộc bang giao với ngoại quốc. Anh hoàng có quyền tùy ý ký kết những hiệp ước hòa bình, thương mại, liên minh hoặc về những vấn đề khác. Có những người cho rằng quyền lực của Anh hoàng, tuy vậy, không mang tính chất quyết định, và những hiệp ước do Anh hoàng ký kết cần phải có sự duyệt y của Nghị viện nhưng chỉ mới được đưa ra gần đây để chống đối dự thảo Hiến pháp mà thôi.

Tổng thống có quyền được tiếp kiến đại sứ và những đại diện khác của ngoại quốc. Tuy có nhiều người chỉ trích quyền lực này nhưng đây không phải là một quyền lực mà chỉ là một lễ nghi để tăng thêm uy quyền của Tổng thống mà thôi. Lễ nghi này không có ảnh hưởng gì khác trong việc hành chánh, vả lại, nếu cần phải nhóm họp Quốc hội mỗi khi tiếp kiến một vị đại diện của ngoại quốc thì thật là phiền phức.

Tổng thống có quyền đề cử, với ý kiến và sự thỏa thuận của Thượng Nghị viện, bổ nhiệm các đại sứ và các nhân viên hành chánh khác, các vị Thẩm phán Toà án Tối cao và tất cả các nhân viên chính quyền khác mà thể thức bổ nhiệm không ghi sẵn trong hiến pháp. Anh hoàng, về phương diện này, có thể nói là có toàn quyền. Không những Anh hoàng có quyền bổ nhiệm nhân viên vào các chức vụ đã lập từ trước, mà còn có quyền tạo ra những chức vụ mới. Anh hoàng có quyền tùy ý phong chức tước. Quyền lực của Tổng thống quả là thua kém quyền lực của Anh hoàng rất nhiều, không những thế lại còn thấp kém hơn cả quyền lực của Thống đốc tiểu bang Nữu Ước, nếu chúng ta hiểu hiến pháp tiểu bang này không phải trên phương diện lý thuyết nhưng trên phương diện thực hành, quyền lực bổ nhiệm tại tiểu bang Nữu Ước được giao phó cho một hội đồng gồm có Thống đốc và bốn hội viên là những Thượng nghị sĩ do Nghị viện ủy nhiệm. Thống đốc có quyền đề cử và có quyền bỏ phiếu bổ nhiệm. Như vậy, quyền đề cử Thống đốc ngang với quyền đề cử của Tổng thống, còn quyền bổ nhiệm thì lớn hơn. Nếu Thượng Nghị viện Hiệp Chủng Quốc chia rẽ thì sự bổ nhiệm sẽ không thành. Trái lại, nếu hội đồng của tiểu bang Nữu Ước chia rẽ, thống đốc có quyền bỏ lá phiếu quyết định trong việc bổ nhiệm. Nếu chúng ta so sánh hai phương pháp bổ nhiệm của liên bang và của tiểu bang, chúng ta nhận thấy là ảnh hưởng của một Thượng Nghị viện có đông hội viên và ảnh hưởng của một hội đồng gồm có bốn hội viên mà thôi, và hơn nữa, trong thực tế, hội đồng đó thường chỉ có hai hội viên tới họp, thì chúng ta nhận thấy là uy quyền của Thống đốc rất lớn và sự quyết định của ông ta rất dễ dàng.

Như vậy, quyền lực của Tổng thống Hiệp Chủng Quốc, ngoại trừ vấn đề các hiệp ước với ngoại quốc, nói chung, về tất cả các vấn đề không có gì là rộng lớn hơn quyền lực của Thống đốc tiểu bang Nữu Ước. Còn so sánh với Anh hoàng, cố nhiên là không thể

nào ví quyền lực của Tổng thống với quyền lực của Anh hoàng được. Để nhận định được rõ ràng hơn về sự phân biệt đó, chúng ta hãy phân chia quyền lực đó ra thành từng loại.

Tổng thống là một nhân viên chính quyền do dân chúng bầu cử cho một nhiệm kỳ là một năm; Anh hoàng là một ông vua suốt đời và cha truyền con nối. Tổng thống có thể bị trừng phạt và chịu nhục nếu bị kết tội; Anh hoàng là một người thiêng liêng và bất khả xâm phạm. Tổng thống có quyền phủ nhận các đạo luật của Quốc hội nhưng quyền đó bị nhiều điều kiện hạn chế; Anh hoàng có quyền tuyệt đối phủ nhận quyết định của Nghị viện. Tổng thống có quyền chỉ huy lục quân và hải quân; Anh hoàng, ngoài quyền chỉ huy đó, còn có quyền tuyên chiến, tạo lập và quy định quân đội và chiến hạm. Tổng thống có quyền cùng với Quốc hội ký kết hiệp ước với ngoại quốc; Anh hoàng có toàn quyền ký kết cùng ngoại quốc. Tổng thống có quyền cùng với Quốc hội bổ nhiệm nhân viên vào các chức vụ; Anh hoàng có toàn quyền tự ý bổ nhiệm. Tổng thống không có quyền ban đặc ân; Anh hoàng có quyền cho ngoại kiều nhập tịch, ban cho kẻ thường dân chức tước quý tộc, cho các xí nghiệp những đặc quyền kinh tế. Tổng thống không có quyền quy định các đạo luật về thương mại và tiền tệ trong nước; Anh hoàng có toàn quyền quy định về thương mại, cho phép mở chợ và mở hội, quy định đơn vị đo lường, ra lệnh phong tỏa kinh tế, đúc tiền, cấm tiền ngoại quốc lưu thông trong nước. Tổng thống không có quyền lực lập pháp và tôn giáo; Anh hoàng, trái lại, là giáo chủ của quốc giáo.

Ai là người có thể nói là hai vị nguyên thủ đó giống nhau? Ai là người đảm bảo là chính thể mà chính quyền ở trong tay của nhân dân bầu cử chỉ là công bộc của nhân dân, là một chính thể của giai cấp quý tộc, của quân chủ, của độc đoán?

HAMILTON

Coi như tất cả những người có lý trí đều công nhận ngành hành pháp cần phải có uy quyền cương quyết, vậy chúng ta hãy xem những yếu tố nào là những yếu tố làm cho ngành hành pháp có uy quyền cương quyết? Làm thế nào để phối hợp những yếu tố đó cùng những yếu tố bảo vệ tinh thần cộng hòa của chính thể? Và làm thế nào để có thể nhận định rằng Dự thảo Hiến pháp đã phối hợp được những yếu tố trên?

Những yếu tố làm cho ngành hành pháp có uy quyền cương quyết trước hết, là sự đơn nhất; thứ hai là sự lâu dài; thứ ba, những dự liệu thích hợp để bảo vệ uy quyền; thứ tư, những quyền lực thích hợp.

Những yếu tố để bảo vệ tinh thần cộng hòa của chính thể: trước hết, là sự phụ thuộc của chính quyền đối với nhân dân; thứ hai là một tinh thần tắc trách.

Những chính trị gia công nhận những nguyên tắc trên là đúng đều chủ trương rằng ngành hành pháp chỉ nên có một nguyên thủ, còn ngành lập pháp nên có nhiều hội viên. Họ nhận thấy rằng uy quyền cương quyết rất cần thiết cho ngành hành pháp và uy quyền đó chỉ có thể có được khi tập trung trong tay một người độc nhất. Đồng thời, họ cũng nhận thấy rằng ngành lập pháp có đông người thì mới thảo luận kỹ lưỡng và

khôn ngoan, vừa đáng để cho nhân dân tín nhiệm, vừa thích hợp để duy trì quyền lợi của nhân dân.

Đơn nhất là yếu tố cần thiết để có quyền, điều đó thì quá rõ ràng. Tính chất nhất quyết, hoạt động, bí mật, mau chóng chỉ có thể có được tới tột độ khi quyền lực tập trung ở một người chứ không phải bị phân tán ở một số người.

Khi hai hoặc nhiều người kết tụ cùng nhau để thực hiện một công cuộc chung thì luôn luôn sẽ có những sự bất đồng ý kiến. Nếu là một chức vụ mà họ đều có chức tước và quyền hành ngang nhau thì lại e là họ sẽ ganh nhau và thậm chí đố kỵ nhau nữa. Dù sao đi nữa thì cũng sợ sẽ có những sự chia rẽ gay go giữa những người đó, và khi có sự chia rẽ, giá trị của họ sẽ bị tổn thương, quyền hành của họ sẽ bị suy nhược, chương trình hoạt động sẽ bị sao nhãng. Nếu tình trạng đó có thể xảy ra, trong một hội đồng tối cao của ngành hành pháp của một nước, thì sẽ có ảnh hưởng tai hại cho những quyết định quan trọng nhất của chính phủ, nhất là những trường hợp khẩn trương nhất của quốc gia. Nguy hại hơn nữa là tình trạng đó có thể chia rẽ quốc gia thành nhiều bè phái chống đối nhau bằng bạo động, mỗi bè phải ủng hộ một cá nhân trong hội đồng chỉ đạo ngành hành pháp…

HAMILTON

Nhiệm kỳ lâu dài đã được kể ở đoạn trên là điều kiện thứ hai cần thiết để làm cho ngành hành pháp có đủ uy quyền cương quyết. Điều kiện này ảnh hưởng tới hai điểm: sự cương quyết của Tổng thống trong việc sử dụng những quyền lực mà hiến pháp đã giao phó mình, và sự vững chãi cần thiết của một hệ thống hành chính mà Tổng thống đã chấp thuận áp dụng. Về điểm thứ nhất, dĩ nhiên là nhiệm kỳ của Tổng thống càng lâu dài thì sự cương quyết của Tổng thống lại càng được vững chãi. Bản tính của loài người là việc chú trọng nhiều hay ít tới một vật hoặc một chức vụ tùy theo việc người ta giữ được vật hay chức vụ đó lâu hay không. Người ta sẽ không ưa thích một chức vụ nếu chỉ được hưởng trong một thời gian ngắn ngủi và cố nhiên là người ta chẳng dại gì mà hao công tốn lực cho một chức vụ mà người ta không giữ được lâu dài. Nhận xét này đúng cho không riêng một chức vụ mà cả cho những đặc quyền chính trị, những phẩm tước danh dự, hay bất cứ một vật sở hữu nào. Một vị Tổng thống, nếu nhiệm kỳ quá ngắn sẽ nhận thức là trong ít lâu nữa ông sẽ mất chức vụ và sẽ không muốn cương quyết thi hành quyền lực để thực hiện chính sách của mình để rồi làm phật lòng một phần lớn dân chúng hoặc một nhóm lớn trong Quốc hội Lập pháp. Nhất là trong trường hợp mà Tổng thống nhận thức là mình sẽ mất chức vụ trong một thời gian ngắn và nếu muốn tiếp tục giữ chức vụ đó thì cần có sự ưng thuận của những người bầu cử cho mình thì tham vọng cùng lòng sợ hãi của Tổng thống sẽ làm suy giảm tính thanh liêm và trí cương quyết của ông ta.

Có những người chủ trương ngành hành pháp cần phải chiều theo những trào lưu trong dân chúng hoặc trong Quốc hội thì mới là một ngành hành pháp tốt. Những người đó không biết gì về lý do thành lập chính phủ, bộ máy phát triển những phương tiện nâng cao nền hạnh phúc của nhân dân. Nguyên tắc của một chính thể cộng hòa quy

định rằng những người mà nhân dân đã giao phó quyền lực quản trị quốc sự phải luôn luôn nghĩ tới quyền lợi của nhân dân nhưng như vậy không có nghĩa là bắt buộc họ phải hoàn toàn chiều theo tất cả các ý muốn nhất thời, những dục vọng bộc phát của nhân dân, khi nhân dân bị những kẻ xu nịnh xúi giục để đi ngược lại quyền lợi của nhân dân. Thường thường nhân dân bao giờ cũng mong muốn những điều công ích. Nhưng cũng có những trường hợp nhân dân sai lầm vì bị những kẻ ỷ lại, những kẻ ăn bám vào xã hội, xu nịnh nhân dân, mua chuộc được lòng tin của nhân dân. Trong trường hợp mà quyền lợi của nhân dân trái ngược với ý thích hoặc mong muốn của nhân dân, bổn phận của những người mà nhân dân đã bầu cử ra để đảm nhiệm chức vụ bảo vệ quyền lợi của nhân dân là phải cương quyết ngăn chặn những đòi hỏi nhất thời đó để cho nhân dân có thời giờ tỉnh ngộ và suy nghĩ chín chắn. Chúng ta có thể kể lại rất nhiều trường hợp mà thái độ cương quyết của chính quyền đã cứu vãn nhân dân khỏi những kết quả nguy hại của những sai lầm của nhân dân, và sau này dân chúng đã biết ơn những người đã có can đảm phụng sự dân chúng dù là phải đi ngược lại ý muốn nhất thời của dân chúng và bị dân chúng thù ghét trong một thời gian.

Nếu chúng ta có thể nói chắc chắn rằng ngành hành pháp có những lúc cần phải không hoàn toàn chiều theo ý muốn của dân chúng, chúng ta không dám hoàn toàn quyết định rằng ngành hành pháp cũng phải không nên hoàn toàn chiều theo ý muốn của ngành lập pháp. Có nhiều trường hợp mà Tổng thống và Quốc hội có thể có những ý kiến bất đồng trong khi nhân dân có một thái độ trung lập. Nhưng trong trường hợp nào cũng vậy, ngành hành pháp vẫn nên can đảm hành động theo ý kiến của mình, hành động một cách cương quyết và tin tưởng.

Những nguyên tắc đã giúp cho chúng ta nhận thấy cần phải phân định các ngành quyền lại cũng giúp cho chúng ta nhận thấy phải làm thế nào để cho các ngành hoàn toàn độc lập với nhau. Phân biệt các ngành hành pháp, tư pháp và lập pháp để làm gì nếu trong khi đã được phân định rồi mà ngành hành pháp và tư pháp vẫn phải phụ thuộc vào ngành lập pháp? Nếu đã phân định rồi mà hãy còn có sự phụ thuộc thì sự phân định đó chỉ là tượng trưng mà không thể nào thực hiện được những mục tiêu của sự phân định đó. Ngành hành pháp và tư pháp cần phải tuân theo các đạo luật, nhưng như vậy không có nghĩa là phải chiều theo ý muốn của cơ quan lập pháp. Nếu ngành này vẫn còn phụ thuộc vào ngành nọ thì tức là đã đi ngược lại nguyên tắc căn bản của một chính phủ tốt, tức là mặc dù có hiến pháp nhưng tất cả các ngành quyền vẫn tập trung vào một cơ quan. Khuynh hướng của ngành lập pháp muốn chi phối các ngành quyền khác là một khuynh hướng có thể tìm thấy trong nhiều chính thể. Trong một chính thể thuần túy cộng hòa, khuynh hướng đó rất mạnh. Những đại diện của dân chúng trong một hội đồng nhân dân nhiều khi tưởng tượng rằng mình chính là toàn dân và sẽ tỏ vẻ bực mình khi thấy các ngành quyền khác chống đối lại ý chí của mình, cho như vậy tức là tổn hại tới danh dự và đặc quyền của mình. Họ có khuynh hướng kiểm soát độc đoán những hoạt động của các ngành khác và vì họ được nhân dân ủng hộ nên nhiều khi họ đã gây khó khăn cho việc phân quyền cân bằng trong chính quyền theo đúng tinh thần của Hiến pháp.

Người ta có thể hỏi là tại sao nhiệm kỳ thiếu lâu dài của nhân viên ngành hành pháp lại là một yếu tố khiến cho ngành hành pháp không hoàn toàn duy trì được sự độc lập của mình đối với ngành lập pháp. Để trả lời câu hỏi này, trước hết chúng ta có thể nhắc lại nhận xét mà chúng ta đã nói tới ở đoạn trên rằng nếu một người chỉ được giữ một chức vụ trong một thời gian ngắn thì người đó sẽ không chăm chú tới chức vụ của mình và không muốn vì chức vụ của mình mà phải mang phiền lụy vào thân khi cần phải cương quyết tranh đấu. Sau nữa, chúng ta nhận thấy là cơ quan lập pháp có ảnh hưởng lớn tới dân chúng, vậy nếu một người dám cả gan chống đối lại cơ quan lập pháp thì cơ quan lập pháp sẽ sử dụng ảnh hưởng của mình đối với dân chúng để làm cho dân chúng thù ghét người đó.

Người ta lại cũng có thể hỏi rằng nhiệm kỳ bốn năm có đủ để thực hiện những mục tiêu dự liệu hay không? Và nếu trả lời là không thì tại sao lại không chỉ định một nhiệm kỳ ngắn hơn, vì với một nhiệm kỳ ngắn, nhân viên ngành hành pháp sẽ không thể lợi dụng chức vụ để trở nên độc đoán.

Chúng ta có thể trả lời rằng nhiệm kỳ bốn năm hay bao lâu cũng vậy, không thể đủ để thực hiện hoàn toàn những mục tiêu đã trù liệu nhưng dù sao đi nữa thì thì nhiệm kỳ bốn năm cũng được coi là đủ để ảnh hưởng tới tinh thần và chí cương quyết của chính phủ. Thời gian sau khi nhiệm kỳ bắt đầu và trước khi nhiệm kỳ kết thúc dù sao cũng là một giai đoạn mà Tổng thống chắc chắn sẽ không bị lật đổ, và trong thời gian đó, một người có tài đức sẽ có hy vọng làm cho dân chúng nhận thấy chính sách của mình có nhiều điểm tốt đẹp và có thể nêu được những thành tích khả quan. Và ngay cả khi nhiệm kỳ của Tổng thống càng gần tới ngày kết thúc, cố nhiên là sức tự tin và chí cương quyết của Tổng thống sẽ dần dần bị suy giảm, nhưng nếu Tổng thống đã làm được tốt đẹp trong nhiệm kỳ của mình, Tổng thống vẫn có thể hy vọng là dân chúng sẽ nhận xét thuận lợi cho mình, vẫn có thể tin tưởng là dân chúng quý mến, kính nể mình vì tài vì đức, trí minh mẫn và lòng thanh liêm của mình. Tuy bốn năm là một khoảng thời gian mà Tổng thống có thể thi hành cương quyết chính sách của mình nhưng thời gian đó không đáng để cho dân chúng lo ngại là Tổng thống sẽ lợi dụng nhiệm kỳ của mình để đàn áp hoặc xâm phạm tới tự do của nhân dân. Nếu Hạ Nghị viện Anh khi bắt đầu chỉ là một hội đồng có rất ít quyền lực, chỉ có một quyền lực là tán thành hoặc không tán thành sự định đoạt một thứ thuế mới, thế mà sau này đã bành trướng một cách mau chóng đến nỗi hạn chế được các uy quyền của hoàng gia các đặc quyền của giới quý tộc và đã trở thành một nghị viện tượng trưng cho một chính thể dân chủ tự do, và gần đây đã có một uy lực mạnh lớn đến nỗi trong một thời gian đã phá hủy được chế độ quân chủ và hệ thống quý tộc, làm đảo lộn các quy luật của quốc gia lẫn của quốc giáo. Nếu một nghị viện khi mới thành lập chỉ có một quyền lực tầm thường như nghị viện Anh thế mà ngày nay có thể làm cho Anh hoàng phải hoảng sợ vì những sự cải cách do nghị viện này quyết định, thì tại sao chúng ta lại phải lo ngại về quyền lực của một vị tổng thống mà nhiệm kỳ chỉ có bốn năm, và quyền lực đó chỉ là một quyền lực có hạn chế rõ ràng? Chúng ta chỉ nên lo ngại có một điều là Tổng thống sẽ không có đủ uy lực để thi hành nhiệm vụ mà Hiến pháp đã ủy nhiệm cho Tổng thống mà thôi. Tôi chỉ xin nói thêm một điều là nhiệm kỳ bốn năm đáng để cho chúng ta lo ngại là thời gian đó

không đủ để giúp cho Tổng thống có đầy đủ một tinh thần cương quyết, và nhiệm kỳ đó không đáng để làm cho chúng ta lo ngại là Tổng thống sẽ lạm dụng quyền lực của mình để làm tổn hại tới nền tự do của dân chúng.

2. Quyền phủ quyết của Tổng thống

HAMILTON

Yếu tố thứ ba để xây dựng nghị lực vững chắc của ngành hành pháp là những dự liệu đầy đủ để ngành này có đủ khả năng tự lập. Điều này là một điều dĩ nhiên vì nếu không có yếu tố này thì sự phân định quyền lực giữa ngành hành pháp và ngành lập pháp chỉ là một sự phân định có danh mà không có thực. Ngành lập pháp, nếu có quyền chỉ định lương bổng và lợi lộc của Tổng thống, sẽ có thể làm cho Tổng thống phải quy lụy ngành lập pháp. Lúc đó, Quốc hội Lập pháp hoặc làm cho Tổng thống bị thiếu thốn trong sự sống còn của Tổng thống hoặc sẽ dùng bả danh lợi để quyến rũ Tổng thống. Như vậy sẽ làm cho Tổng thống phải đầu hàng Quốc hội và tuân theo ý muốn của Quốc hội. Có những hạng người không ai mua được hoặc đàn áp được để sao nhãng nhiệm vụ của mình, nhưng hạng người đó không có nhiều. Nếu chúng ta có thể chi phối được cuộc sống của một người thì tức là chúng ta đã kiểm soát được ý chí của người đó rồi. Nếu cần phải dẫn chứng cho nhận xét này, chúng ta có thể tìm thấy một cách dễ dàng rất nhiều chứng cớ, và ngay tại nước này, những thí dụ đó không phải là không có. Đã có rất nhiều trường hợp mà nguyên thủ ngành hành pháp đã từng bị nghị viện ngành lập pháp quyến rũ hoặc khủng bố bằng những phương tiện tài chính.

Vì những lý do kể trên, chúng ta phải hoan hỉ khi nhận thấy dự thảo Hiến pháp đã chú trọng đặc biệt tới vấn đề này, dự thảo Hiến pháp đã quy định rằng:

“Tổng thống Hiệp Chủng Quốc sẽ được hưởng lương trong những kỳ hạn nhất định để bù thưởng công lao của mình, một số lương bổng không tăng và cũng không giảm trong suốt thời gian mà ông được bầu cử để giữ chức vụ; và trong đó, ông sẽ không được nhận bất cứ một bổng lộc nào khác của Hiệp Chủng Quốc hoặc của một tiểu bang nào”.

Chúng ta không thể tìm thấy một quy định nào lại hợp lý một cách vững chắc hơn quy định này. Quốc hội, sau khi đã bổ nhiệm Tổng thống, sẽ tuyên bố chỉ định một lần mà thôi về số lương bổng bù hưởng công lao của Tổng thống, áp dụng trong suốt nhiệm kỳ của Tổng thống. Sau khi quyết định về số lương bổng đó, hoặc tăng hoặc giảm, cho tới khi một nhiệm kỳ khác bắt đầu sau một cuộc Tổng tuyển cử. Quốc hội sẽ không có quyền làm suy giảm quyền cương quyết của Tổng thống bằng cách chi phối sự sinh sống của Tổng thống, và cũng không có quyền lung lạc lòng thanh liêm cương trực của Tổng thống bằng cách khêu gợi lòng gian tham biển lận của Tổng thống. Toàn quốc hay bất cứ một tiểu bang nào đều không có quyền cho Tổng thống một bổng lộc nào, và Tổng thống cũng không có quyền nhận bất cứ một số lương bổng nào khác ngoài số lương bổn mà quyết định đầu tiên của Quốc hội đã chỉ định một lần mà thôi. Có vậy thì Tổng thống mới có thể không vì lợi mà từ bỏ tinh thần độc lập mà hiến pháp đã quyết định là Tổng thống phải có.

Yếu tố cuối cùng để xây dựng uy lực của ngành hành pháp là những quyền hạn thích hợp để ngành này sử dụng khi cần duy trì một tinh thần độc lập. Chúng ta hãy xem những quyền hạn thích hợp đó là những quyền hạn nào.

Quyền hạn thứ nhất mà chúng ta nhận xét trước tiên là quyền hạn của Tổng thống để phủ nhận những đạo luật hoặc những quyết định của hai viện của Quốc hội, hay nói một cách khác, quyền gửi trả trở lại, cùng những khuyến nghị của Tổng thống, tất cả những dự luật mà Quốc hội gửi cho Tổng thống để Quốc hội xem xét một lần nữa, và những dự luật này sẽ không được coi là những đạo luật nếu sau khi xem xét lại lần thứ hai, hai viện của Quốc hội không thông qua với một đa số hơn hai phần ba của mỗi viện.

Trong một bài trước, chúng ta đã từng bàn luận về khuynh hướng của Quốc hội Lập pháp hay vượt qua giới hạn quyền lực của ngành lập pháp và xen vào phạm vi quyền lực của các ngành khác. Chúng ta lại cũng đã từng có lần nhận xét về sự cần thiết của việc phân định quyền lực của các ngành, tới sự cần thiết của việc dự liệu cho mỗi ngành những quyền hạn cần thiết để tự vệ chống lại sự xâm phạm của các ngành khác. Từ những nguyên tắc không thể sai lầm được mà chúng ta đã tìm thấy, chúng ta có thể kết luận rằng ngành hành pháp cần phải có một quyền phủ quyết, hoặc toàn quyền, hoặc có điều kiện hạn chế, những dự luật của ngành lập pháp. Nếu không có quyền phủ quyết đó, ngành hành pháp sẽ không thể nào tự bảo vệ được trước sự xâm phạm của ngành lập pháp. Tổng thống mà không có quyền phủ quyết sẽ dần dần bị tước hết các quyền lực, hoặc do nhiều đạo luật liên tiếp, hoặc do một cuộc biểu quyết độc nhất của Quốc hội. Như thế chẳng bao lâu sau, tất cả các quyền lực sẽ được tập trung trong tay một cơ quan độc nhất. Suy luận như vậy để chúng ta nhận thấy là không nên để cho một ngành quyền lực nào phải lo sợ các ngành quyền lực khác sẽ xâm phạm tới phạm vi quyền lực của mình, và mỗi ngành cần phải có một quyền lực thích hợp cũng như có khả năng tự bảo vệ.

Quyền phủ quyết của Tổng thống còn có một công dụng khác nữa. Không những quyền phủ quyết là một quyền lực để cho ngành hành pháp tự bảo vệ mà nó còn là một phương tiện an toàn để ngăn ngừa sự thông qua những dự luật không hợp lý hoặc hấp tấp. Quyền phủ quyết của Tổng thống là một phương tiện rất tốt để kiềm chế Quốc hội Lập pháp, ngăn ngừa ảnh hưởng của các đảng phái, những quyết định vội vàng, những hành động có hại tới công ích mà có nhiều khi đa số trong Quốc hội đã mắc phải.

Có nhiều người phản đối quyền phủ quyết của Tổng thống cho rằng chẳng lẽ một người mà lại có thể khôn ngoan và đạo đức hơn nhiều người, rằng ý kiến Tổng thống lại đáng coi trọng hơn ý kiến của cả hai viện của Quốc hội ư? Nếu nhận thấy rằng đa số luôn đúng hơn thiểu số thì chúng ta không nên cho Tổng thống bất cứ một quyền hạn nào để kiểm soát Quốc hội Lập pháp.

Ý kiến đó, nếu xét cho kỹ, sẽ thấy là không đúng. Vấn đề quyền phủ quyết của Tổng thống không phải vấn đề so sánh ý kiến của một người và ý kiến của một hội đồng, không phải vấn đề cho rằng một người mà lại có thể khôn ngoan hơn nhiều người.

Quyền phủ quyết của Tổng thống đã được nêu lên vì thực tế cho thấy Quốc hội không phải lúc nào cũng hoàn toàn có lý, rằng Quốc hội có khi vì quá tham quyền cho nên đã xâm phạm tới phạm vi quyền lực của một ngành khác, rằng tinh thần đảng phái có khi có thể ảnh hưởng tới quyết định của một nghị viện, rằng những cuộc thảo luận hấp tấp có khi có thể đưa Quốc hội tới những quyết định mà nếu cuộc thảo luận có nhiều thì giờ hơn hoặc có cơ hội để nhận định kỹ lưỡng hơn thì Quốc hội sẽ hủy bỏ những quyết nghị hấp tấp lúc đầu.

Lý do thứ hai để Tổng thống quyền phủ quyết là để giúp Tổng thống có thể tự vệ được. Lý do thứ ba là để ngăn ngừa việc thông qua những dự luật hấp tấp, thiếu chặt chẽ, hoặc bị ảnh hưởng bởi đảng phái. Một dự luật mà càng tinh vi thì càng ít sai lầm. Sự sai lầm có nguyên nhân chỉ vì thiếu thảo luận kỹ lưỡng và nhiều lần thì lại càng tinh vi và không bị sai lầm. Sự sai lầm do những nguyên nhân có thể chỉ vì thiếu thảo luận kỹ lưỡng, hay vì ảnh hưởng của những đảng phái vụ lợi, hoặc vì ảnh hưởng của những dục quyền vụ lợi hay những dục vọng bộc phát nhất thời. Nếu phân định các ngành quyền rõ ràng thì chúng ta có thể tin tưởng là chẳng lẽ những ý kiến sai lầm lại có thể ảnh hưởng tất cả các ngành quyền cùng một lúc hay sao? Và chúng ta cũng có thể tin tưởng được rằng không một ngành nào, sau khi đã có một ý kiến sai lầm, lại có đủ lực lượng để bắt buộc các ngành khác phải tuân theo ý kiến sai lầm đó…

Dự thảo Hiến pháp, trong khi cho Tổng thống quyền phủ quyết, đã nghĩ ra một cách để giúp Tổng thống có thể thi hành dễ dàng quyền này và trông đợi Quốc hội sẽ giúp đỡ để quyền này có hiệu lực. Quyền phủ quyết của Tổng thống không phải là toàn quyền, một quyền lực vô hạn, mà chỉ là một quyền lực có điều kiện hạn chế. Nếu Tổng thống có toàn quyền phủ quyết một dự luật thì Tổng thống sẽ không cần phải gửi trả dự luật đó cho hai viện của Quốc hội xem xét lại, và sẽ không cần phải e ngại là dự luật đó sẽ có thể trở thành một đạo luật dù Tổng thống đã phủ quyết, sau khi đa số hai phần ba của mỗi viện đã chấp thuận lần thứ hai đạo luật này. Với quyền phủ quyết của mình, Tổng thống chỉ có thể hy vọng rằng nhờ sự phản đối của Tổng thống mà các nghị sĩ sẽ xem xét dự luật kỹ lưỡng hơn, và thiểu số phản đối dự luật chỉ cần hơn một phần ba tổng số nghị sĩ ủng hộ ý kiến là có thể khiến cho dự luật bị bãi bỏ. Một quyền phủ quyết vô hạn, không điều kiện sẽ làm cho Quốc hội và dân chúng tức giận, trái lại, nếu quyền phủ quyết đó chỉ là một quyền phản đối gián tiếp, kêu gọi Quốc hội hãy tranh luận nhiều hơn nhưng vẫn để cho Quốc hội quyền tán thành hoặc không tán thành thì quyền phủ quyết có điều kiện đó sẽ có thể thi hành được một cách dễ dàng và có hiệu lực thiết thực. Chúng ta hy vọng rằng Quốc hội sẽ không bao giờ có những ý kiến sai lầm, và sau khi bị Tổng thống phủ quyết dư luận sai lầm, sẽ không khăng khăng quyết định thông qua dư luật sai lầm đó với đa số hơn hai phần ba của mỗi viện. Dù sao thì trường hợp đó cũng khó xảy được với đa số hai phần ba, chứ không phải với đa số thông thường. Quyền phủ quyết của Tổng thống sẽ có một ảnh hưởng quyết định quan trọng, tuy là kín đáo. Khi những người toan tính những dự định không tốt biết trước rằng họ sẽ gặp cản trở lại một ngành quyền mà họ không thể kiểm soát được, họ sẽ dè dặt, không dám ồ ạt chủ trương những điều mà họ biết là sẽ bị ngăn cản….

Tổng thống sẽ có quyền "với ý kiến và sự thỏa thuận của Thượng Nghị viện, ký hết các hiệp ước với điều kiện là hai phần ba Thượng Nghị sĩ có mặt chấp thuận".

Tuy đoạn này đã bị công kích rất dữ dội vì nhiều lý do khác nhau nhưng tôi hoàn toàn tin tưởng rằng đoạn này là một đoạn đã được nghiên cứu kỹ lưỡng nhất và tinh vi nhất trong dự thảo Hiến pháp. Một lý do của những người công kích đoạn này là sự hợp tác của nhiều ngành quyền trong việc ký kết hiệp ước quốc tế. Có nhiều người cho rằng chỉ nên để cho riêng Tổng thống quyền ký kết hiệp ước. Lại có nhiều người khác chủ trương là chỉ nên để riêng cho Thượng Nghị viện quyền này. Lại có những người khác chỉ trích vì họ cho là số người tham gia quyết định ký kết hiệp ước ít quá. Trong số những người này, có những người muốn rằng Hạ Nghị viện có quyền tham gia việc quyết định ký kết hiệp ước và có những người muốn rằng phải có hai phần ba tổng số thượng nghị sĩ chấp thuận chứ không phải hai phần ba số thượng nghị sẽ có mặt chấp thuận. Vì tôi đã nói rằng, đối với một người hiểu biết, những lý lẽ mà tôi đã từng trình bày trong một bài trước đã đủ để dẫn chứng cho tính chất hợp lý của đoạn điều khoản này trong dự thảo Hiến pháp, cho nên trong bài này tôi chỉ xin đưa thêm một vài nhận xét bổ sung để trả lời những lý lẽ công kích vừa kể trên.

Về vấn đề hợp tác của nhiều ngành quyền trong việc quyết định ký kết hiệp ước, tôi hy vọng rằng những lý lẽ mà tôi đã từng trình bày có thể coi là đầy đủ để biểu lộ ý nghĩa của đoạn điều khoản này trong dự thảo Hiến pháp. Tôi xin nói thêm ở đây rằng, sự hợp tác giữa ngành quyền hành pháp và ngành quyền lập pháp trong việc quyết định ký kết hiệp ước có một tính chất rất đặc biệt. Tuy có nhiều người viết về vấn đề chính trị cho rằng quyền lực này thuộc phạm vi quyền hành pháp nhưng nhận xét này quả là chủ quan, độc đoán, bởi vì nếu chúng ta nghiên cứu kỹ lưỡng việc sử dụng quyền này, chúng ta sẽ thấy rằng nó thuộc phạm vi ngành lập pháp nhiều hơn là ngành hành pháp tuy nó không hoàn toàn thuộc phạm vi một trong hai ngành quyền hành pháp hoặc lập pháp. Nhiệm vụ cốt yếu của ngành lập pháp là dự thảo và quyết định những đạo luật, tức là, nói một cách khác, quy định những luật lệ để quản trị xã hội. Nhiệm vụ cốt yếu của ngành hành pháp là thi hành những đạo luật, sử dụng tất cả những lực lượng toàn quốc để thi hành các đạo luật, hoặc cho công cuộc bảo vệ quốc gia. Quyền lực ký các hiệp ước rõ ràng là không hoàn toàn nằm trong phạm vi của hai nhiệm vụ trên. Quyền lực này không liên quan tới nhiệm vụ thi hành những đạo luật đã được làm ra, không liên quan tới nhiệm vụ dự thảo những đạo luật mới và cũng không liên quan tới việc sử dụng những lực lượng của quốc gia. Nhiệm vụ của quyền lực này là ký kết những hợp đồng cùng ngoại quốc và những hợp đồng này sẽ có hiệu lực như những đạo luật nhưng hiệu lực của các hiệp ước dựa trên thiện chí của đôi bên. Hiệp ước không phải là những luật lệ bắt buộc công dân phải tuân theo mà là một sự thỏa thuận giữa hai chính quyền có chủ quyền. Như vậy, quyền lực ký kết hiệp ước đáng lẽ phải thuộc một ngành quyền khác, không thuộc phạm vi ngành hành pháp mà cũng không thuộc phạm vi ngành lập pháp. Những điều kiện cần thiết để quản trị công việc giao thiệp cùng ngoại quốc chứng tỏ rằng ngành hành pháp là thích hợp nhất để đảm nhiệm những

công việc ngoại giao, còn tính chất quan trọng của nhiệm vụ và hiệu lực của hiệp ước tương đương với hiệu lực của luật pháp lại chứng tỏ rằng cần phải có sự tham gia của toàn thể các cơ quan hoặc một phần các cơ quan của ngành lập pháp trong nhiệm vụ quyết định ký kết các hiệp ước.

Trong một chế độ mà vị nguyên thủ chính phủ là một vị hoàng đế nối dõi chức vị của cha ông, sự đảm nhiệm toàn bộ quyền lực ký kết hiệp ước do vị hoàng đế là một điều dĩ nhiên và an toàn. Nhưng trong một chính thể cộng hòa dân chủ, sự giao phó quyền lực này vào tay một vị nguyên thủ Chính phủ do dân chúng bầu cử với một nhiệm kỳ bốn năm là một điều không những không thích hợp mà còn không an toàn nữa. Nhưng chúng ta đã từng nhận xét, và nhận xét này quả thực là chính đáng, là tuy một vị hoàng đế thông thường là một người uy hiếp dân nhưng vị hoàng đế đó có rất nhiều quyền lợi trong chính phủ của nước ông cho nên trên phương tiện thực tế không cần phải lo ngại là ông ta sẽ bị ngoại quốc mua chuộc để ký kết những hiệp ước có kết quả tai hại cho chính phủ và nước của ông. Nhưng trái lại, một người công dân bình thường của một nước cộng hòa, khi được lựa chọn và đưa lên địa vị cao quý của một vị nguyên thủ quốc gia, trong khi người đó chỉ có một tài sản bậc trung hoặc nhỏ bé và nhận thức rõ ràng được rằng trong ít lâu nữa ông ta sẽ mất chức vị cao quý này, sẽ phải trở lại với địa vị cũ có thể bị cám dỗ, có thể hy sinh nhiệm vụ của mình vì lợi lộc cá nhân, trừ phi người đó có một đạo đức phi thường thì mới có thể chống lại được sự cám dỗ mãnh liệt đó. Một người tham lam rất có thể sẽ phản bội quyền lợi quốc gia để gây dựng tài sản cho riêng mình. Một người có nhiều tham vọng công danh có thể sẽ bán mình cho ngoại quốc để tự tạo một địa vị phú quý bằng cách bội phản những người đã bầu cử và ủy nhiệm trọng trách cho mình. Lịch sử loài người không cho phép chúng ta quá tin tưởng ở đạo đức của con người, và một quốc gia sẽ không tinh khôn chút nào nếu giao phó trọn vẹn quyền lợi quan trọng nhất của quốc gia là liên lạc cùng với quốc tế vào tay của một nguyên thủ mà chức vụ sẽ được tạo ra và ấn định như là vị Tổng thống sau này của Hợp chúng quốc châu Mỹ.

Giao phó trọn quyền ký kết hiệp ước riêng cho Thượng Nghị viện tức là tước bỏ hết tất cả những quyền lực mà Hiến pháp đã giao phó cho Tổng thống trong việc điều khiển các công cuộc ngoại giao. Cố nhiên là trong trường hợp Thượng Nghị viện có toàn quyền, Thượng Nghị viện có thể đề cử Tổng thống làm đại diện cho Thượng Nghị viện hoặc đề cử những vị Bộ trưởng đại diện trực tiếp Thượng nghị viện. Nếu Tổng thống đại diện cho Thượng Nghị viện thì e là sẽ có những sự đố kỵ làm cho công việc thêm khó khăn. Trái lại, nếu Thượng Nghị viện tự bổ nhiệm một Bộ trưởng làm đại diện thì những vị Bộ trưởng này có thể sẽ không được ngoại quốc kính trọng như Tổng thống hoặc Ngoại trưởng của Tổng thống và sẽ không hoạt động thật đắc lực. Như vậy thì về đối ngoại, quốc gia sẽ mất uy tín, còn về đối nội thì quốc gia bị thiệt thòi do thiếu sự hợp tác của ngành hành pháp. Nếu giao phó trọn quyền cho ngành hành pháp là một nguy cơ thì sự thiếu hợp tác của ngành này cũng là một điểm bất lợi. Tóm lại, sự hợp tác của ngành hành pháp và ngành lập pháp trong việc quyết định ký kết hiệp ước là một điều thuận lợi cho công việc lẫn an ninh của quốc gia. Hơn nữa, nếu chúng ta xem

lại cách thức lựa chọn Tổng thống, chúng ta sẽ nhận thấy Tổng thống là một người vừa có tài vừa có đức và như thế thì không thể lạm dụng quyền lực này được.

Trong một bài khác, tôi đã từng đưa ra những lý do tại sao không nên để cho Hạ Nghị viện tham gia vào việc quyết định ký kết hiệp ước. Hạ nghị viện là một viện mà một số hội viên luôn luôn đổi mới, và hơn nữa, nếu nhìn về tương lai, số nghị sĩ tại viện này càng ngày càng tăng thêm, cho nên không có đủ điền kiện để tham gia vào việc quyết định ký kết hiệp ước. Những điều kiện tham gia vào việc đó là một sự hiểu biết cặn kẽ và xác đáng về chính trị, ngoại giao, một hệ thống quan niệm vững chắc và cương quyết, một sự hiểu biết đồng nhất về đặc tính của quốc gia, ý chí cương quyết, tính chất bí mật kín đáo và quyết định mau chóng. Đó là những điều kiện mà một viện có quá nhiều thành viên và những thành viên đó đổi mới quá mau chóng không thể có được. Hơn nữa, khi phải tiến tới một quyết định mà lại cần có sự thỏa thuận của quá nhiều cơ quan thì sẽ gây ra nhiều khó khăn, phiền phức. Hơn nữa, việc triệu tập Hạ nghị viện thường xuyên để được thông tin về tiến bộ trong công việc ngoại giao sẽ gặp nhiều điều bất tiện.

Quan điểm cuối cùng của những người chỉ trích điều khoản quyền lực ký kết hiệp ước là họ chủ trương thay thế hai phần ba số Thượng Nghị sĩ có mặt bằng hai phần ba Tổng số thượng nghị sĩ của Nghị viện. Trong một đoạn trên, chúng ta đã từng nhận xét rằng nếu đòi hỏi sự chấp thuận của một số hội viên nhiều hơn đa số hội viên thì sự đòi hỏi quá nhiều đó chỉ làm cho sự thỏa thuận thêm khó khăn, làm cho đa số bị thiểu số chi phối. Nhận xét đó chứng tỏ rằng Hội nghị lập hiến đã chọn lựa một con số thích hợp để quyết định việc ký kết hiệp ước. Vì trong các phiên họp của Thượng Nghị viện lúc nào cũng có những nghị sĩ vắng mặt cho nên việc đòi hỏi sự chấp thuận của hai phần ba tổng số nghị sĩ của Thượng Nghị viện chẳng khác gì đòi hỏi sự chấp thuận của toàn thể các nghị sĩ vậy. Lịch sử chính trị đã cho chúng ta nhiều thí dụ để nhận thấy là nếu dân chúng đòi hỏi sự chấp thuận của toàn thể thành viên của một nghị viện thì nghị viện đó chỉ là một cơ quan bất lực, hỗn độn, không bao giờ quyết định được việc gì hết. Chúng ta có thể tìm thấy những thí dụ đó trong Nghị viện La Mã, Ba Lan và trong Liên bang Hà Lan, và dù không cần dựa trên lịch sử thế giới, chúng ta chỉ việc tìm tòi trong lịch sử nước nhà cũng có thể đi tới nhận xét trên…

3. Quyền bổ nhiệm nhân viên

HAMILTON

…Tổng thống sẽ có quyền

“đề cử, và, với ý kiến cùng sự thỏa thuận của Thượng Nghị viện, bổ nhiệm các vị đại sứ, các vị công sứ cùng các vị lãnh sự, các vị thẩm phán của Toà án Tối cao, và tất cả các nhân viên chính quyền khác mà thể thức sự bổ nhiệm không có ghi rõ trong Hiến pháp. Nhưng Quốc hội có quyền giao phó quyền lực bổ nhiệm những nhân viên cấp dưới cho riêng Tổng thống Toà án, hoặc cho Bộ trưởng của các bộ. Tổng thống sẽ có quyền lực bổ nhiệm nhân viên trong các chức vụ mà sự thiếu nhân viên xảy ra trong khi

Thượng Nghị viện nghỉ họp, bằng cách cấp những ủy trạng thư chỉ có hiệu lực cho tới khi mãn khóa họp tới" (Điều 2, khoản 2, đoạn 2 và 3).

Trong một bài trước, chúng ta đã từng nhận thấy rằng "muốn biết một chính phủ có phải là một chỉnh phủ tốt hay không, chỉ việc xem các cơ quan hành chánh của chính phủ đó làm việc có đắc lực không". Nếu nhận xét đó là một nhận xét xác đáng thì đoạn, điều, khoản trên nói về việc bổ nhiệm nhân viên chính quyền nên được coi là một đoạn đã được dự thảo rất chặt chẽ. Chúng ta không thể tìm được một thể thức bổ nhiệm nào hợp lý hơn thể thức do dự thảo Hiến pháp đưa ra để chọn lựa các nhân viên chính quyền.

Nhưng tại sao lại cần phải có sự hợp tác của Thượng Nghị viện? Tôi xin trả lời ngay rằng sự hợp tác đó là một yếu tố đắc lực tuy kín đáo. Yếu tố đó là để kiềm chế tinh thần thiên vị hoặc tham nhũng của Tổng thống, ngăn cản Tổng thống không thể bổ nhiệm những nhân viên bất tài, vô đức vào những chức vụ cần phải có người có tài có đức vì những lý do nể họ hàng, bạn bè hoặc để đề cao cá nhân của mình. Hơn nữa, sự hợp tác của Thượng nghị viện sẽ đem tới một yếu tố ổn định, liên tục cho các cơ quan hành chính.

Chắc ai cũng đều rằng một người nếu có toàn quyền bổ nhiệm nhân viên thì sẽ quyết định theo ý muốn riêng của mình hay có lợi cho quyền lợi của riêng mình. Nhưng người đó sẽ không dám quyết định như vậy nếu cần phải có sự thỏa thuận của một cơ quan khác, không ở dưới quyền của mình. Viễn cảnh cơ quan độc lập đó có thể bác bỏ việc đề cử của mình sẽ làm cho người đó phải nghĩ chín chắn trước khi đề cử. Nếu ý kiến của mình bị bác bỏ thì sẽ có ảnh hưởng tới thanh danh của người đề cử, và nếu người đó có một chức vụ do dân chúng bầu cử thì tương lai chính trị của người đó cũng sẽ bị ảnh hưởng rất nhiều. Như vậy, người đó sẽ không dám đề cử vào những chức vụ có quyền cao, có lợi nhiều, những người mà vỏn vẹn chỉ có một ưu điểm là cùng một tiểu bang với người đó, hoặc có một dây liên lạc nào đó cùng với người đó khiến cho người đó có thể lợi dụng tùy theo ý muốn của mình, bảo sao nghe vậy…

HAMILTON

… Đến đây, chúng ta đã nghiên cứu xong về hệ thống tổ chức và quyền lực của ngành hành pháp, và tôi hy vọng là tôi đã trình bày được rõ ràng tất cả những yếu tố khiến cho ngành này đủ uy quyền cương quyết và đồng thời không vượt qua phạm vi của một chính thể cộng hòa. Câu hỏi cuối cùng là: ngành hành pháp đó có chứa đựng tất cả những yếu tố để duy trì nguyên tắc tự do cộng hòa hay không? Tức là ngành đó có luôn luôn phụ thuộc vào ý chí của nhân dân và có một tinh thần trách nhiệm đối với nhân dân hay không? Câu trả lời cho câu hỏi trên đã được nêu ra từ trước, khi chúng ta xem xét về những đặc điểm của nghành hành pháp, và chúng ta có thể nhắc lại một lần nữa như sau: Chúng ta có thể tin bởi những lý do sau: Tổng thống bốn năm lại được bầu cử một lần, do những người mà dân đã bầu để đại diện cho dân trong việc bầu cử Tổng thống; Tổng thống bất cứ lúc nào cũng có thể bị xét xử nếu phạm tội lạm dụng công quyền, và nếu bị kết tội, sẽ bị cách chức, không có quyền giữ một chức vụ khác,

và sau một vụ xử thứ hai theo thường luật sẽ có thể bị mất cả tính mạng lẫn tài sản. Những phương tiện đề phòng đó tuy đã kỹ lưỡng, nhưng không phải là những phương tiện độc nhất mà dự thảo Hiến pháp đã trù liệu là tổng thống sẽ bị một cơ quan của ngành lập pháp kiểm soát khiến cho không thể lạm dụng công quyền được. Như vậy, chúng ta còn đòi hỏi gì hơn nữa ở một nhân dân sáng suốt và luôn biết lẽ phải.

VI. NGÀNH TƯ PHÁP

1. Bản tính và quyền lực của ngành tư pháp liên bang

HAMILTON

Bây giờ, chúng ta hãy nghiên cứu tới phần dự thảo Hiến pháp nói về ngành tư pháp.

Khi chúng ta vạch rõ những nhược điểm của liên hiệp hiện hữu, chúng ta đã từng nhận thấy tính chất cần thiết và ích lợi của ngành tư pháp liên bang, và vì vậy, bây giờ chúng ta không cần phải nhắc lại tất cả những nhận xét cũ hay thảo luận một cách trừu tượng về những vấn đề liên quan tới ngành này. Ở đây, chúng ta chỉ nên nêu ra những vấn đề liên quan tới sự thành lập và phạm vi của ngành tư pháp mà thôi. Vì vậy, chúng ta chỉ nên hạn chế những nhận xét về hai điểm vừa kể trên.

Việc thành lập ngành tư pháp liên quan tới những điểm sau đây: Thứ nhất, thể thức bổ nhiệm các thẩm phán. Thứ hai, chức vụ của các vị thẩm phán. Thứ ba, sự phân định thẩm quyền tư pháp giữa các tòa án khác nhau và sự liên quan giữa các tòa án đó.

Thứ nhất: Thể thức bổ nhiệm các vị thẩm phán cũng giống như thể thức bổ nhiệm các nhân viên khác trong chính quyền, và vấn đề này đã được thảo luận đầy đủ trong hai bài trước, nếu chúng ta nhắc lại thì cũng chẳng thêm ích lợi gì.

Thứ hai: Về chức vụ của các vị thẩm phán: những điểm có liên quan tới vấn đề này là nhiệm kỳ của các vị thẩm phán, những khoản dự liệu về lương bổng và các phương tiện sinh sống, những thủ tục đề phòng khiến cho các vị thẩm phán phải luôn có một tinh thần trách nhiệm.

Theo dự thảo Hiến pháp do Hội nghị Lập hiến đã thảo ra, tất cả các vị thẩm phán do chính phủ liên bang Hợp chúng quốc bổ nhiệm đều giữ chức vụ vĩnh viễn. Khoản này giống như điều khoản trong hiến pháp của tất cả các tiểu bang, kể cả tiểu bang New York của chúng ta. Đây là một khoản rất hợp lý, thế mà những người chỉ trích dự thảo Hiến pháp lại cũng từng đã chỉ trích riêng khoản này. Điều đó chứng tỏ rằng họ thật điên cuồng với khả năng xét đoán và trí tưởng lệch lạc.

Dùng một hành vi chính đáng để làm một tiêu chuẩn quy đinh nhiệm kỳ của các vị thẩm phán là một sự tiến bộ rất lớn của khoa chính trị thời cận đại. Trong một chính thể quân chủ, những tiêu chuẩn đó là chướng ngại vật để ngăn cản sự chuyên chế của vua chúa. Trong một chính thể cộng hòa, những tiêu chuẩn đó sẽ là một thanh trì của nghị viện đại diện nhân dân để ngăn cản sự lạm quyền và sự ức hiếp. Hơn nữa, những tiêu chuẩn đó là một phương sách hay nhất của chính phủ để duy trì được sự thi hành luật pháp mang tính cương quyết, cao cả và không thiên vị.

Những người đã nghiên cứu kỹ lưỡng về các ngành quyền đều nhận thấy rằng trong một chính phủ mà các ngành quyền được phân định rõ ràng, ngành tư pháp, do bản chất và nhiệm vụ của nó, luôn là ngành quyền ít nguy hiểm nhất với sự tự do chính trị được ghi trong Hiến pháp nếu so sánh với các ngành quyền khác, bởi vì nó là ngành ít có khả năng nhất trong việc ngăn cản hoặc xâm phạm tới quyền tự do hiến định đó. Ngành hành pháp không những có quyền phân phối các vinh dự mà còn có quyền sử dụng vũ lực. Ngành lập pháp không những kiểm soát tài chính mà còn có quyền quy định các luật lệ chi phối sự sinh hoạt của cá nhân công dân. Ngành tư pháp, trái lại, không có quyền sử dụng võ lực hoặc quyền kiểm soát tài chính, không có quyền chi phối tài sản lẫn sức mạnh của xã hội và cũng không có một quyền quyết định tích cực nào cả. Có thể nói rằng, ngành tư pháp chỉ có trí phán đoán, và cần phải dựa vào sự trợ giúp của ngành hành pháp mới có thể thi hành được quyết định mang tính phán đoán của mình.

Nhận xét đó cho thấy ngành tư pháp, nếu so sánh với các ngành quyền khác, là ngành quyền mềm yếu nhất trong ba ngành quyền, rằng ngành tư pháp không thể xâm lăng phạm vi quyền hạn của hai ngành hành pháp và lập pháp, và chúng ta cần phải tìm cách để giúp cho ngành tư pháp có thể tự bảo vệ chống đỡ những sự xâm phạm của hai ngành quyền kia. Không chỉ vậy, nó còn chứng tỏ rằng, tuy trong một vài trường hợp nhất định, ngành tư pháp có thể uy hiếp các cá nhân qua toà án nhưng quyền tự do của cá nhân sẽ không bao giờ bị ngành tư pháp xâm phạm tới được. Cố nhiên là muốn như vậy thì ngành tư pháp cần phải hoàn toàn cách biệt khỏi hai ngành lập pháp và hành pháp, bởi vì tôi cũng đồng ý với Montesquieu rằng “sẽ không thể có tự do được nếu quyền tư pháp không tách biệt khỏi ngành lập pháp và ngành hành pháp”. Cuối cùng, nhận xét đó chứng tỏ rằng các quyền tự do không sợ bị xâm phạm bởi ngành tư pháp nhưng trái lại sẽ lâm nguy nếu ngành tư pháp liên kết cùng một trong hai ngành hành pháp hoặc lập pháp. Nếu có một sự liên kết giữa ngành tư pháp cùng một ngành khác thì ngành tư pháp sẽ phải phụ thuộc vào ngành đó. Trong tất cả các yếu tố khiến cho ngành tư pháp có thể duy trì được tính chất độc lập và cương quyết của mình, nhiệm kỳ thường trực của các vị thẩm phán là yếu tố quan trọng nhất, và chúng ta có thể coi yếu tố đó là một thành trì để bảo vệ công lý và an ninh cho công chúng.

Sự độc lập hoàn toàn của các tòa án là một yếu tố cốt yếu cho một hiến pháp có hạn định. Vậy thế nào là một hiến pháp có hạn định? Theo tôi, một hiến pháp có hạn định là một hiến pháp có chứa đựng một vài khoản rõ ràng để hạn chế quyền lập pháp, thí dụ như ngành lập pháp không có quyền ban hành những đạo luật trưng dụng để trả thù, những đạo luật hồi tốv.v… Về phương diện thực hành, chỉ toà án mới có thể thi hành những khoản hạn chế quyền lập pháp, vì các tòa án có nhiệm vụ tuyên bố những đạo luật mà ý nghĩa trái ngược với tinh thần hiến pháp là những đạo luật không có hiệu lực. Nếu các tòa án mà không có thẩm quyền đó thì tất cả các quyền tự do và các đặc quyền của công dân sẽ không còn ý nghĩa nữa.

Có những người khi thấy các tòa án có quyền tuyên bố những đạo luật trái ngược với tinh thần hiến pháp là những đạo luật vô hiệu lực, lại tưởng tượng rằng như vậy thì ngành tư pháp phải ở một cấp cao hơn ngành lập pháp. Họ cho rằng nếu một ngành có thẩm quyền quyết định rằng những quyết định của ngành khác vô hiệu lực thì ngành đó phải ở trên ngành kia. Vì điều này có ảnh hưởng quan trọng trong các hiến pháp tại Mỹ nên chúng ta cũng nên bàn luận thêm về nó.

Có một nguyên tắc rất rõ ràng là quyền lực ủy nhiệm nếu thi hành trái ngược với nhiệm vụ thì sẽ coi như là vô hiệu lực. Như vậy không một đạo luật nào do ngành lập pháp làm ra mà trái ngược với hiến pháp lại có thể coi là hợp pháp và có hiệu lực được. Nếu không công nhận nguyên tắc trên thì tức là xác nhận rằng người phụ tá có nhiều quyền lợi hơn người quyền trưởng, rằng người đầy tớ có quyền hơn người chủ, rằng người đại diện dân chúng có nhiều quyền hơn dân chúng, rằng người có ủy quyền lại có quyền làm những điều mà người ủy quyền cấm đoán làm.

Nếu nói rằng nhân viên cơ quan lập pháp cũng là người xét đoán về tính cách hợp hiến của quyền lực của mình thì cần phải hỏi là họ căn bản dựa trên dự liệu nào của hiến pháp. Chẳng lẽ Hiến pháp nhờ đó mà có nghị viện lập pháp lại cho phép những người đại diện nhân dân được quyền thay thế ý chí của nhân dân bằng ý chí riêng của họ hay sao? Như vậy thì chúng ta nhận thấy là hiến pháp đã thành lập ra các tòa án để đứng giữa nghị viện lập pháp và nhân dân, để ngăn cản nghị viện lập pháp không vượt qua phạm vi quyền lực mà nghị viện được giao. Tìm hiểu ý nghĩa của các đạo luật chính là nhiệm vụ nằm trong phạm vi quyền lực của các toà án. Nhưng toà án lúc nào cũng phải coi hiến pháp là văn bản pháp luật căn bản. Như vậy, tòa án lúc nào cũng cần phải định nghĩa rõ ràng ý nghĩa của hiến pháp và ý nghĩa của từng đạo luật mà nghị viện lập pháp đã làm ra. Trong trường hợp hiến pháp và một đạo luật có hai ý nghĩa không giống nhau, tòa án cần phải căn bản hướng định nghĩa của mình theo ý nghĩa của hiến pháp hơn là ý nghĩa của một đạo luật của nghị viện lập pháp, phải trọng ý chí của nhân dân hơn là ý chí của những người đại diện nhân dân.

Kết luận này không có nghĩa là ngành tư pháp ở một cấp cao hơn ngành lập pháp mà nó có nghĩa là ý chí của nhân dân ở một cấp cao hơn cả ngành tư pháp lẫn lập pháp và nếu ý chí của ngành lập pháp mà được cụ thể hóa qua các đạo luật của quốc hội trái ngược với ý chí của nhân dân đã được cụ thể hóa qua bản Hiến pháp, thì các vị thẩm phán sẽ phải dựa trên hiến pháp chứ không phải trên các đạo luật. Họ phải quyết định theo tinh thần của một văn bản pháp luật căn bản chứ không phải theo một văn bản pháp luật không căn bản.

Có thể tìm thấy rất nhiều thí dụ thông thường về quyền quyết định của các vị thẩm phán khi phải chọn lựa giữa hai văn bản luật trái ngược nhau. Không thiếu những trường hợp có hai đạo luật cùng liên quan tới một vấn đề lại trái ngược nhau, hoặc trong một vài điều khoản hoặc trong toàn thể các khoản, và không đạo luật nào có ghi khoản bãi bỏ đạo luật kia. Trong trường hợp đó, các vị thẩm phán có nhiệm vụ định đoạt ý nghĩa và sự áp dụng của mỗi đạo luật. Nếu có thể dung hòa hai đạo luật đó thì các vị thẩm phán sẽ dung hòa, nhưng nếu không thể dung hòa được và cần phải chọn

lựa một trong hai đạo luật và gạt bỏ đạo luật kia thì các vị thẩm phán bắt buộc phải chọn lựa. Thủ tục cần được áp dụng trong các trường hợp thông thường là đạo luật ban bố sau sẽ có hiệu lực cao hơn đạo luật ban bố trước. Nhưng điều quan trọng là chỉ áp dụng thủ tục này khi hai đạo luật đều có thẩm quyền ngang nhau.

Trái lại, nếu hai đạo luật trái ngược nhau ở hai cấp khác nhau, một đạo luật thuộc nguyên quyền và một đạo luật thuộc ủy quyền, thì căn cứ vào tính chất của các đạo luật để quyết định, tức là đạo luật thuộc nguyên quyền có giá trị và hiệu lực hơn đạo luật ủy quyền. Như vậy, mỗi khi một đạo luật do nghị viện lập pháp ban hành mà trái ngược với tinh thần hiến pháp thì các vị thẩm phán phải căn bản dựa trên hiến pháp mà quyết định, nghĩa là chỉ công nhận có hiến pháp mà thôi và tuyên bố đạo luật kia là vô hiệu lực.

Nhưng, sau khi nhận xét như trên, chúng ta không có quyền nói như một số người rằng nếu các vị thẩm phán có quyền tuyên bố một đạo luật trái ngược với tinh thần hiến pháp là một đạo luật vô hiệu lực, các vị thẩm phán sẽ có quyền quyết định theo ý nghĩ riêng của họ thay thế quyết định của đạo luật do nghị viện lập pháp ban hành bằng một quyết định dựa trên ý kiến riêng của họ. Dù có hai đạo luật trái ngược nhau, các vị thẩm phán vẫn chỉ có quyền chọn lựa một trong hai đạo luật, như vậy tức là họ chỉ có quyền sử dụng trí phán đoán của họ chứ không phải ý chí riêng của họ. Nói ngành tư pháp là một cơ quan bảo vệ một hiến pháp có hạn định để chống lại những sự lạm dụng quyền lực của ngành lập pháp là như vậy. Chính vì những trường hợp này mà chúng ta cần phải giữ cho ngành tư pháp được độc lập không bị ngành lập pháp uy hiếp và xâm lấn, và vì vậy, các vị thẩm phán trong ngành tư pháp cần phải có một nhiệm kỳ lâu dài, có hiệu lực trong suốt thời gian mà các vị đó vẫn giữ được một hành vi đứng đắn.

Sự độc lập của ngành tư pháp là một yếu tố thiết yếu hơn nữa để bảo vệ hiến pháp và các quyền tự do của nhân dân trong những trường hợp mà nghị viện lập pháp có thể sử dụng ý xấu thông qua những đạo luật có ảnh hưởng tai hại cho quyền lợi của quốc gia hoặc cho quyền lợi của một thiểu số bị uy hiếp. Tuy tôi lúc nào cũng sẵn lòng công nhận nguyên tắc cộng hòa trong đó chủ trương rằng nhân dân có quyền thay đổi hay sửa đổi hiến pháp khi họ nhận thấy bản hiến pháp đó không thích hợp để thúc đẩy nền hạnh phúc của mình nhưng chúng ta không thể công nhận trường hợp các vị dân biểu lợi dụng dư luận nhất thời của đa số nhân dân để phản đối một điều khoản trong hiến pháp hoặc để thông qua một đạo luật sửa đổi hiến pháp. Hiến pháp lúc nào cũng có hiệu lực đối với toàn thể nhân dân trên cả phương diện tập thể lẫn phương diện cá nhân, và chỉ có nhân dân mới có quyền thay đổi hoặc sửa đổi hiến pháp qua một phương thức trang nghiêm và đầy đủ thẩm quyền. Còn trong khi dân chúng chưa phát biểu ý kiến của họ qua những phương thức đó thì các vị dân biểu vẫn phải tôn trọng bản hiến pháp cũ mà không có quyền vượt qua giới hạn của mình. Nhưng dù sao đi nữa, chúng ta cũng cần công nhận là các vị thẩm phán phải có một tinh thần vô cùng mạnh mẽ mới có thể hy vọng ngăn chặn những sự xâm phạm của ngành lập pháp, nhất là trong trường hợp các vị dân biểu biết lợi dụng ý kiến nhất thời của đa số dân chúng.

Các vị thẩm phán trong ngành tư pháp cần phải độc lập thì mới có thể bảo vệ được hiến pháp, và hơn nữa là bảo vệ được quyền lợi của một giai cấp công dân thiểu số khỏi bị thiệt hại vì những đạo luật thiếu công bằng hoặc có tính chất thiên vị, đảng phái. Các vị thẩm phán cần phải có một thái độ hết sức cương quyết thì mới có thể hạn chế phạm vi áp dụng những đạo luật thiếu công bằng đó. Như vậy, các vị thẩm phán có thể thu hẹp ảnh hưởng của những đạo luật có hại và làm giảm thiểu tác hại của những đạo luật đó. Chính vì vai trò này của họ mà chúng ta có thể nói rằng ngành tư pháp chính là một yếu tố ngăn cản ngành lập pháp những đạo luật thiếu công bằng và có ảnh hưởng tai hại viết ra. Đây là một trường hợp có rất nhiều ảnh hưởng tới toàn thể tính chất của chính phủ chúng ta, và vì ảnh hưởng đó rất kín đáo cho nên ít người nhận thấy rõ ràng sức mạnh của nó. Sự thanh liêm và ôn hòa của các thẩm phán trong ngành tư pháp đã đem lại rất nhiều kết quả hữu ích tại các tiểu bang mà chỉ những người thâm độc và điêu ngoa mới phủ nhận những kết quả đó, còn những người có đạo đức thì không ai là không hoan nghênh và tán thành điều này. Vì vậy, tất cả những người biết nghĩ nên khuyến khích các vị thẩm phán duy trì tính chất độc lập và cương quyết của họ, bởi nếu nhờ một đạo luật thiếu công bằng mà ngày nay ta hưởng lợi thì biết đâu lại chính vì đạo luật đó làm chúng ta bị thiệt thòi và uất ức? Hơn nữa, nếu không có các vị thẩm phán thanh liêm và rộng lượng hạn chế ảnh hưởng tai hại của những đạo luật thiên vị và thiếu công bằng thì dân chúng sẽ mất niềm tin luật pháp và vì vậy sẽ trở nên đa nghi và chán nản.

Chúng ta không thể hy vọng các vị thẩm phán có một thái độ trung thành với hiến pháp và với quyền tự do căn bản của nhân dân nếu nhiệm kỳ và chức vụ của các thẩm phán chỉ có tính tạm thời, ngắn ngủi. Nếu các vị thẩm phán chỉ được bổ nhiệm trong những nhiệm kỳ ngắn, dù theo bất cứ một thể thức nào hoặc do bất cứ một ngành quyền nào cũng vậy, họ sẽ không thể có được một tinh thần độc lập và cương quyết. Nếu quyền bổ nhiệm các vị thẩm phán được giao phó cho ngành hành pháp hoặc ngành lập pháp thì cố nhiên là họ sẽ phải lụy thuộc một trong hai ngành này vì họ cần phải lấy lòng những người có quyền bổ nhiệm họ. Nếu quyền bổ nhiệm lại giao phó cho dân chúng, tức là chức vụ thẩm phán phải do dân chúng bầu cử, thì lại e ngại rằng các vị thẩm phán muốn đắc cử sẽ phải thi nhau làm cho mình nổi tiếng, càng nổi tiếng càng hay, chứ không cần để ý gì tới hiến pháp hoặc luật pháp.

Ngoài những lý do kể trên còn một lý do khác rất quan trọng để chủ trương các vị thẩm phán cần phải có một nhiệm kỳ lâu dài là những điều kiện chuyên môn mà một vị thẩm phán phải có. Chúng ta vẫn thường nghe nhiều người than phiền là một chính phủ tự do bao giờ cũng đi đôi với một bộ luật pháp rắc rối và tỉ mỉ. Để tránh nguy cơ các vị thẩm phán làm theo ý muốn riêng của mình trong các vụ xét xử, cần phải bắt buộc các vị đó tuân thủ những lệ luật rõ ràng, những quyết định đưa ra về những vụ tương tự đã từng xảy ra, có vậy thì trong bất cứ một vụ việc nào nhiệm vụ của các vị thẩm phán cũng đã được quy định rõ ràng chứ không còn mơ hồ, khiến cho họ không thể theo ý riêng của mình. Qua thời gian, các vụ án càng ngày càng nhiều, các ý kiến tranh tụng mỗi ngày mỗi dồi dào hơn, kho tàng kiến thức về luật pháp áp dụng trong những vụ xét xử cố nhiên là càng ngày càng đồ sộ thêm, vì thế, muốn trau dồi được những kiến thức

đó một cách đầy đủ thì các vị thẩm phán cần phải là những người có chuyên môn, phải bỏ nhiều công sức và thời gian để tích luỹ được một sự hiểu biết thích hợp. Vì vậy, trong xã hội chỉ có một số rất ít người có đủ tài cán và hiểu biết để đảm nhiệm chức vụ của các vị thẩm phán. Hơn nữa, trên đời này những người có đạo đức, thanh liêm và trung trực không phải là nhiều nên số người vừa có tài lại vừa có đức quả là rất hiếm. Như vậy, trong khi chính phủ cần phải chọn lựa những người vừa có tài lại vừa có đức để bổ nhiệm vào những chức vụ thẩm phán, nếu nhiệm kỳ của họ chỉ mang tính chất lâm thời, ngắn ngủi thì làm thế nào có thể tìm được những người tài đức sẵn lòng từ bỏ những chức nghiệp nhiều quyền lực, nhiều danh lợi khác để chấp nhận một chức nghiệp thiếu vững chắc như chức nghiệp thẩm phán? Nếu như vậy thì chức nghiệp này, trong khi cần những người vừa có đức, sau này sẽ chỉ có những người thiếu tài, thiếu đức, khiến cho ngành tư pháp vì vậy mà mất uy tín, mất lợi ích đối với nhân dân hay không? Trong tình trạng hiện tại của quốc gia và nhất là sau này, nguy cơ đó thật là lớn lao tuy ít người nhận thức được rõ ràng.

Xét về tất cả mọi phương diện, chúng ta không có một lý do nào để nghi ngờ là Hội nghị Lập hiến đã quyết định một cách thiếu khôn ngoan khi quyết định dùng hành vi chính đáng làm một tiêu chuẩn để quy định nhiệm kỳ và chức vụ của các vị thẩm phán trong ngành tư pháp. Hơn nữa, chúng ta sẽ có quyền chê trách Hội nghị nếu hội nghị đã không ghi vào dự thảo Hiến pháp điều khoản quan trọng này để làm căn bản cho một chính thể đắc lực, một ngành tư pháp đắc lực. Kinh nghiệm của nước Anh về điểm này là một dẫn chứng sáng láng về tính chất hợp lý và ích lợi của quyết định đã nêu trong dự thảo Hiến pháp.

HAMILTON

Ngoài nhiệm kỳ vĩnh viễn của các vị thẩm phán, có lẽ không có yếu tố nào lại thuận tiện hơn để duy trì tính chất độc lập của các vị thẩm phán bằng điều khoản quy định những phương tiện rõ rệt để giúp cho sự sinh sống của các vị thẩm phán. Những nhận xét mà chúng ta đã từng nêu ra khi bàn tới mục nói về Tổng thống đều có thể áp dụng trong trường hợp này. Như chúng ta đã từng nhận xét về bản tính con người, khi chúng ta có thể kiểm soát được sự sinh sống của một người thì chúng ta sẽ có thể kiểm soát được ý chí của người đó. Như vậy tức là chúng ta không thể hy vọng ở một sự phân định hoàn toàn giữa ngành lập pháp và ngành tư pháp nếu ngành tư pháp phải tùy thuộc ngành lập pháp về những khoản lương bổng để sinh sống. Những người sáng suốt khi nhận xét về hiến pháp của nhiều tiểu bang thường vẫn than phiền rằng hiến pháp của nhiều tiểu bang không ghi rõ khoản này. Hiến pháp của một vài tiểu bang có ghi rằng các vị thẩm phán được nhận một số lương bổng thường trực, nhưng như vậy vẫn chưa đủ rõ ràng. Vì vậy, dự thảo Hiến pháp liên bang đã quy định rằng các vị thẩm phán của Hợp chúng quốc, “trong những thời gian định rõ, sẽ được nhận một số lương bổng để bù đắp cho công lao của mình, và số lương bổng đó sẽ không bị sụt giảm suốt trong nhiệm kỳ của họ”.

Điều khoản này rất hợp lý. Nhưng chúng ta cũng nên nhớ rằng giá trị đồng tiền có khi lên xuống và tình trạng sinh hoạt xã hội có khi thay đổi nên không thể quy định một số

lương bổng nhất định mà không bao giờ thay đổi. Một số lương bổng ngày nay có thể coi là lớn nhưng biết đâu trong nửa thế kỷ nữa, số lương bổng đó chỉ là một số tiền rất nhỏ. Vì vậy, hiến pháp không quy định số lương bổng cụ thể mà để quyền đó cho Quốc hội quy định sao cho thích hợp với hoàn cảnh của từng thời kỳ, còn hiến pháp ghi là không được làm sụt giảm số lương bổng đó mà thôi. Khi một người đã được chắc chắn về cách sinh sống của mình, thì người đó có thể vững tâm để làm tròn nhiệm vụ của mình.

Chúng ta có thể nhận thấy một sự phân biệt giữa khoản quy định về lương bổng của tổng thống và khoản quy định về lương bổng của các vị thẩm phán. Lương bổng của tổng thống không được tăng và cũng không được giảm còn lương bổng của các vị thẩm phán thì chỉ không được giảm mà thôi. Vì nhiệm kỳ của tổng thống là bốn năm, cho nên số lương bổng được định đoạt khi mới bắt đầu nhiệm kỳ chẳng lẽ lại không thích hợp khi gần mãn nhiệm kỳ, nghĩa là trong vòng có bốn năm hay sao? Trái lại, các vị thẩm phán, nếu họ có hành vi đứng đắn, sẽ được giữ chức vụ vĩnh viễn suốt đời, cho nên số lương bổng mà họ có quyền lãnh khi mới bắt đầu nhận chức có thể rất lớn nhưng về sau số lương đó có thể trở thành rất nhỏ, không có giá trị như trước.

Điều khoản trong hiến pháp nói về số lương bổng của các vị thẩm phán quả là đã biểu lộ một tính chất thận trọng và thiết thực. Chúng ta có thể tin chắc rằng điều khoản này và điều khoản nói về nhiệm kỳ vĩnh viễn của các vị thẩm phán là hai điều khoản rất thuận tiện cho tính chất độc lập của ngành tư pháp, rõ ràng hơn các điều khoản của hiến pháp các tiểu bang khi quy định chức vụ thẩm phán tiểu bang.

Về những điều đề phòng để làm cho các vị thẩm phán luôn luôn có một tinh thần trách nhiệm thì những điều đó đã được gồm trong điều khoản liên quan tới sự lạm dụng công quyền của các nhân viên chính quyền. Các vị thẩm phán có thể bị Hạ Nghị viện tố cáo lạm dụng công quyền và sẽ do Thượng Nghị viện xét xử. Nếu bị kết án, các vị thẩm phán sẽ bị cách chức và sẽ không có quyền giữ một chức vụ nào khác.

HAMILTON

Không một ai trong chúng ta có thể chối cãi được rằng thẩm quyền của ngành tư pháp liên bang cần phải có một phạm vi hiệu lực bao gồm tất cả những trường hợp như sau: Thứ nhất, những trường hợp liên quan tới phạm vi hiệu lực của những đạo luật của liên bang Hợp chúng quốc mà đã được ban hành theo đúng tinh thần công lý và hiến pháp bởi quốc hội lập pháp của liên bang; Thứ hai, những trường hợp liên quan tới sự thi hành những điều khoản trong hiến pháp liên bang; Thứ ba, những trường hợp liên quan tới những vụ tranh chấp mà liên bang Hợp chúng quốc là một trong hai thành phần tranh chấp; Thứ tư, những trường hợp liên quan tới nền hòa bình của liên bang, dù liên quan tới sự bang giao giữa Hợp chúng quốc và ngoại quốc hoặc liên quan tới sự liên lạc giữa các tiểu bang trong Hiệp Chủng Quốc; Thứ năm, những trường hợp liên quan tới lĩnh vực các biển cả và thuộc thẩm quyền của luật pháp hàng hải hoặc hải quân; và cuối cùng, những trường hợp mà các tòa án tiểu bang không có đầy đủ một tính chất không thiên vị và hoàn toàn trung lập để có thể xét xử.

Điểm thứ nhất rất rõ ràng nếu chúng ta công nhận rằng cần phải có một phương sách để thi hành những điều khoản mà hiến pháp đã quy định. Chẳng hạn, về điều khoản hạn chế quyền lực của các tiểu bang, nếu không có một phương sách để thi hành sự hạn chế đó thì điều khoản hạn chế đó có giá trị gì hay không ? Theo dự thảo Hiến pháp, các tiểu bang không có quyền làm nhiều điều, hoặc vì những điều đó trái ngược với quyền lợi của toàn quốc, hoặc vì những điều đó trái ngược với nguyên tắc một chính phủ chân chính. Chẳng hạn, các tiểu bang không có quyền thu thuế về các hàng hóa nhập cảng hoặc in tiền giấy. Cố nhiên là không ai tin tưởng chắc chắn rằng các tiểu bang sẽ tuân theo những sự cấm đoán ràng buộc đó nếu chính phủ liên bang không có một phương sách để thi hành những sự cam đoan đó. Có hai cách để thi hành sự cấm đoán đó. Một là nói rõ các tiểu bang không có quyền làm một điều gì đó. Hai là nói rõ các tòa án liên bang có quyền xét xử những hành động của tiểu bang vi phạm tới luật pháp liên bang. Ngoài hai cách trên, tôi không còn thấy một cách nào khác nữa. Hội nghị Lập hiến đã tỏ ra chuộng cách thứ hai và tôi cũng tin là cách thứ hai tiện lợi cho các tiểu bang hơn.

Về điểm thứ hai, có lẽ không cần giảng giải dài dòng mà ai cũng đều đã hiểu rõ. Vì phạm vi quyền lực của ngành tư pháp ngang với phạm vi quyền lực của ngành lập pháp cho nên cần phải có một sự đồng nhất toàn quốc trong sự định nghĩa các đạo luật của liên bang. Nếu cùng một đạo luật mà tòa án của mỗi tiểu bang trong 13 tiểu bang lại định nghĩa khác nhau, tức là có tới 13 tòa án khác nhau cùng quyết định về ý nghĩa của một đạo luật, thì các quyết định sẽ trái ngược với nhau và không sao tránh được sự hỗn độn.

Điểm thứ ba lại càng ít cần giảng giải hơn nữa. Khi có một cuộc tranh chấp giữa một bên là quốc gia và một bên là một tiểu bang của quốc gia hoặc một công dân của quốc gia, thì sự tranh chấp đó chỉ có thể xét xử do một tòa án liên bang mà thôi. Bất cứ một giải pháp nào khác giải pháp trên cũng đều trái ngược với lẽ phải, với công thức từ xưa tới nay vậy.

Điểm thứ tư căn bản trên nhận xét sau đây: nền hòa bình của toàn quốc là trách nhiệm của toàn quốc chứ không thể là trách nhiệm của một thành phần của quốc gia. Chính phủ liên bang phải có trách nhiệm đứng trước ngoại quốc về hành vi của mọi thành phần của liên bang. Trách nhiệm về một lỗi lầm chỉ có thể đảm nhiệm được khi đồng thời cơ quan đảm nhiệm có phương tiện để ngăn ngừa lỗi lầm đó. Vì vậy cho nên các tòa án liên bang cần phải có thẩm quyền xét xử về tất cả các vụ tranh chấp liên quan tới công dân của ngoại quốc. Người ta có thể chủ trương phân chia ranh giới giữa những vụ liên quan tới các hiệp ước hoặc luật pháp quốc tế và những vụ chỉ liên quan tới luật pháp địa phương. Những vụ trước sẽ thuộc thẩm quyền của luật pháp liên bang, còn những vụ sau sẽ thuộc thẩm quyền của luật pháp tiểu bang. Nhưng những người chủ trương như vậy đã quên rằng nếu một tòa án địa phương mà kết tội một cách thiếu công lý một công dân ngoại quốc thì sự kết tội đó có thể xâm phạm tới những điều khoản hiệp ước giữa hai nước hoặc những điều khoản trong luật pháp quốc tế. Phần lớn những vụ tranh chấp liên quan tới một công dân ngoại quốc đều có

ảnh hưởng tới toàn quốc, cho nên những vụ tranh chấp đó cần phải giao phó cho các tòa án liên bang chứ không phải cho các tòa án tiểu bang.

Quyền quyết định về những vụ tranh chấp giữa hai tiểu bang hoặc giữa một tiểu bang và công dân của một tiểu bang khác, hoặc giữa công dân của nhiều tiểu bang khác nhau là một quyền cần thiết không kém cho nền hòa bình chung của toàn quốc.

Lịch sử đã cho ta thấy một cảnh tượng vô cùng khủng khiếp về những sự tranh chấp và những cuộc chiến tranh đã tàn phá nước Đức trước khi hoàng đế Maximilien thành lập một Hội đồng vào khoảng cuối thế kỷ thứ XV để xét xử những vụ tranh chấp giữa các địa phương và đem lại nền hòa bình cho toàn quốc. Hội đồng đó là một hội đồng tối cao có thẩm quyền phân định về những mâu thuẩn giữa các tiểu bang trong đế quốc Đức.

Chỉ có thẩm quyền của chính phủ liên bang mới có thể chấm dứt những vụ tranh chấp về đất đai giữa các tiểu bang. Những vụ tranh chấp về đất đai có thể do rất nhiều nguyên nhân, kể cả nguyên nhân định đoạt ranh giới của các tiểu bang, và những cuộc tranh chấp đó có thể đưa tới việc thù oán, gây hấn giữa các tiểu bang. Chúng ta đã từng được chứng kiến nhiều vụ tranh chấp như vậy từ trước tới nay. Tuy dự thảo Hiến pháp quy định những thủ tục đề phòng để cho những vụ tranh chấp như vậy sẽ không xảy ra nữa nhưng những nguyên nhân sinh ra những cuộc tranh chấp đó vẫn có thể tồn tại và tái hiện một cách bất ngờ. Vì vậy, nhiệm vụ dung hòa giữa các tiểu bang và ngăn ngừa tất cả những điều gì có thể đem lại sự bất hòa giữa các tiểu bang cần phải là một nhiệm vụ thuộc thẩm quyền quản trị và kiểm soát của chính quyền liên bang.

Một trong những nguyên tắc căn bản để thành lập Liên bang Hiệp Chủng Quốc là “công dân của mỗi tiểu bang có quyền hưởng tất cả những đặc quyền của công dân của tất cả các tiểu bang khác”. Và nếu chúng ta lại công nhận nguyên tắc “là bất cứ một chính phủ nào cũng phải có những phương tiện để thi hành những quyết định thuộc thẩm quyền của mình” thì chúng ta phải kết luận một cách hợp lý là, để duy trì sự bình đẳng của công dân toàn quốc trong việc hưởng những quyền tự do và những đặc quyền, cần phải giao phó cho ngành tư pháp của liên bang thẩm quyền phán định những vụ tranh chấp giữa một tiểu bang hoặc công dân của một tiểu bang khác. Vì những tòa án liên bang không có cảm tình riêng biệt với mỗi địa phương nên có thể có được một thái độ trung lập, không thiên vị đối với bất cứ một tiểu bang nào hoặc công dân của một tiểu bang nào. Hơn nữa, vì tòa án liên bang được thành lập là nhờ ở liên bang toàn quốc cho nên tòa án liên bang không thể có những thành kiến trái ngược với những nguyên tắc căn bản cho sự thành lập của liên bang.

Điểm thứ năm cũng rất rõ ràng và không cần giải thích dài dòng. Chỉ có những người quá khích chủ trương tiểu bang có toàn quyền mới phủ nhận thẩm quyền của các tòa án liên bang trong các vụ liên quan tới các vấn đề hàng hải. Những vụ này phần lớn đều liên quan tới thẩm quyền của pháp luật quốc tế và đụng chạm tới quyền lợi của ngoại quốc, cho nên những vụ này phải coi như những vụ liên quan tới nền hòa bình chung. Vì vậy, dự thảo Hiến pháp giao phó quyền xét xử những vụ này cho các tòa án liên bang.

Trong trường hợp mà người ta nghi ngờ là các tòa án tiểu bang không thể có được một thái độ hoàn toàn không thiên vị, thì cố nhiên là thẩm quyền phải giao phó cho các tòa án liên bang. Điều đó rất rõ ràng và có lý. Như chúng ta đã từng nhận xét, không có người nào lại có quyền vừa làm quan tòa lại vừa là một người dính líu trong một vụ tranh chấp hay có một quyền lợi trong vụ tranh chấp đó. Đó là nguyên lắc đã khiến cho Hiến pháp quy định các tòa án liên bang có thẩm quyền xét xử các vụ tranh chấp giữa các tiểu bang. Và cũng có trường hợp tòa án liên bang lại có thẩm quyền xét xử những vụ tranh chấp giữa các công dân cùng thuộc một tiểu bang. Chẳng hạn, trong những vụ tranh chấp về đất đai do nhiều tiểu bang cùng cấp phát cho dân chúng và cùng thuộc tiểu bang của mình. Trong trường hợp này, tòa án của tiểu bang đã cấp phát đất đai sẽ không thể có một thái độ không thiên vị và sẽ đi tới những quyết định có lợi cho tiểu bang của mình. Hơn nữa, các vị thẩm phán của các tòa án tiểu bang dù sao cũng có cảm tình với tiểu bang của mình hơn là đối với tiểu bang khác.

HAMILTON

Những nhận xét trong đoạn này nói về thẩm quyền của ngành tư pháp: phạm vi của ngành này đã được hạn định cẩn thận để chỉ liên quan tới những vụ việc thuộc phạm vi thẩm quyền liên bang; trong việc phân định thẩm quyền, chỉ dành một phần rất nhỏ thẩm quyền phán định cho Toà án Tối cao, còn dành phần lớn thẩm quyền phán định cho các tòa án phụ thuộc; Toà án Tối cao sẽ có thẩm quyền quyết định các vụ kháng cáo nhưng thẩm quyền xét xử kháng cáo này không có nghĩa là hủy bỏ các cuộc xét xử với một bồi thẩm đoàn. Sự thận trọng và tính thanh liêm của các hội đồng quốc gia sẽ duy trì được những điều có lợi cho chúng ta nhờ vào việc sự thành lập ngành tư pháp liên bang và đồng thời sẽ không mang lại cho chúng ta những điều phiền phức mà người ta tiên đoán là ngành tư pháp sẽ mang tới.

2. Các toà án liên bang và các toà án tiểu bang

HAMILTON

Sự thành lập một chính phủ mới, dù cẩn thận và khôn ngoan đến thế nào cũng vẫn không thể dẹp hết tất cả những thắc mắc, nghi vấn phức tạp. Những nghi vấn đó nhất định đã được nêu lên rất nhiều, nhất là về hiến pháp của một quốc gia đã được thành lập trên căn bản của sự liên kết vừa toàn diện vừa từng phần của nhiều quốc gia có đầy đủ chủ quyền. Lần này, sự liên kết của những quốc gia đó trong một hệ thống liên bang đã được đưa lên một trình độ rất cao khiến cho các thành phần đã được ăn khớp cùng nhau và kết tụ thành một khối dung hòa cùng nhau.

Nhiều nghi vấn đã được nêu lên về dự thảo Hiến pháp của liên bang và nhất là về ngành tư pháp của chính phủ liên bang. Những nghi vấn quan trọng đều liên quan tới trường hợp của các tòa án tiểu bang trong những vụ phải áp dụng luật pháp liên bang. Những tòa án tiểu bang bị mất hết quyền lực vì các tòa án tiểu bang, hay là cả hai loại tòa án đều cùng có hiệu lực? Nếu cả hai loại đều có hiệu lực, vậy hiệu lực của tòa án tiểu bang là như thế nào đối với các tòa án liên bang? Đó là những câu hỏi đã có rất nhiều người thắc mắc và đáng để cho chúng ta chú ý tới.

Liên quan đến những nguyên tắc mà chúng ta đã từng thảo luận trong một bài trên, các tiểu bang được giữ tất cả những quyền lực mà trước kia các tiểu bang vẫn có, nếu trong hiến pháp không ghi rõ là phải ủy lại cho chính phủ liên bang. Những quyền lực mà các tiểu bang phải ủy lại cho chỉnh phủ liên bang đã được ghi rõ trong hiến pháp bằng ba cách. Cách thứ nhất là khi hiến pháp ghi rõ ràng rằng quyền lực đó hoàn toàn thuộc chính quyền liên bang. Cách thứ hai là quyền lực đó thuộc chính quyền liên bang và các tiểu bang bị cấm không được sử dụng quyền lực đó. Cách thứ ba là khi quyền lực đó thuộc chính quyền liên bang và nếu tiểu bang sử dụng quyền lực đó thì không thích hợp. Tuy những nguyên tắc trên không thể áp dụng riêng cho ngành tư pháp một cách mạnh mẽ như khi áp dụng cho toàn thể chính quyền liên bang nhưng theo ý kiến riêng của tôi, tôi chủ trương rằng phải áp dụng những nguyên tắc đó chung cho chính quyền liên bang lẫn cho ngành tư pháp liên bang một cách như nhau. Và vì vậy cho nên tôi chủ trương rằng các tòa án tiểu bang sẽ giữ tất cả các quyền lực cũ trừ những quyền lực mà hiến pháp ghi rõ là ủy lại cho tòa án liên bang, theo một trong ba cách đã kể trên.

Có một đoạn trong hiến pháp ghi về vấn đề định đoạt hiệu lực của các tòa án liên bang như sau:

“Quyền lực tư pháp của Hợp chúng quốc sẽ được giao phó cho một Toà án Tối cao và những toà án cấp dưới mà Quốc hội sẽ quyết định chuẩn chi và thiết lập” (Điều 3, khoản 1).

Đoạn trên có thể hiểu như sau: Hoặc là, chỉ riêng Toà án Tối cao và các toà án cấp dưới của liên bang là có quyền quyết định về những vụ việc trong phạm vi quyền hạn của tòa án liên bang. Hoặc là, những cơ quan của ngành tư pháp liên bang gồm có một Toà án Tối cao và những toà án liên bang cấp dưới mà Quốc hội sẽ quyết định thành lập, hay nói theo một cách khác, Hợp chúng quốc sẽ thi hành quyền lực tư pháp qua Toà án Tối cao và một số toà án cấp dưới mà chính phủ liên bang sẽ thành lập. Hiểu theo lối thứ nhất thì tức là quyền lực của các tòa án tiểu bang bị gạt bỏ, còn hiểu theo lối thứ hai thì các tòa án liên bang lẫn các tòa án tiểu bang đều cùng có quyền xét xử. Định nghĩa theo lối thứ nhất tức là hủy bỏ tất cả các quyền của các tiểu bang, vì vậy tôi cho là định nghĩa theo lối thứ hai thì hợp lý hơn.

Sự chia sẻ quyền lực của cả hai loại tòa án chỉ áp dụng cho những trường hợp mà trước kia thuộc phạm vi quyền hạn của các tòa án tiểu bang. Nhưng sự đồng quyền lực đó không thể áp dụng cho những trường hợp mà Hiến pháp đã ghi rõ là thuộc phạm vi quyền hạn của tòa án liên bang. Như vậy có nghĩa là các tòa án tiểu bang sẽ vẫn giữ được các quyền hạn cũ trừ phi Quốc hội quy định rõ ràng những trường hợp thuộc thẩm quyền của các tòa án liên bang.

Nhưng trong trường hợp mà cả tòa án liên bang lẫn tòa án tiểu bang đều cùng có thẩm quyền, thì phạm vi quyền hạn của hai loại tòa án đó thế nào? Tôi xin trả lời ngay là các tòa án tiểu bang có quyền kháng cáo lên Toà án Tối cao bởi vì Hiến pháp đã giao phó cho Toà án Tối cao quyền xét xử các vụ kháng cáo đồng thời với quyền xét xử các vụ

chỉ thuộc phạm vi quyền hạn của Toà án Tối cao và không nói rõ dành riêng quyền kháng cáo cho các tòa án liên bang cấp dưới. Như vậy tức là các tòa án tiểu bang cũng có quyền kháng cáo. Nếu không hiểu theo nghĩa này thì tức là các tòa án tiểu bang sẽ không còn quyền được ngang hiệu lực với các tòa án liên bang nữa. Trong ngành tư pháp, hệ thống liên bang và hệ thống tiểu bang phải được coi là một hệ thống chung, một hệ thống toàn diện, cùng một khối, nghĩa là phải coi những tòa án tiểu bang là những tòa án phụ thuộc của hệ thống liên bang để thi hành các luật pháp liên bang. Hội nghị lập hiến rõ ràng là đã quy định rằng tất cả các vụ việc thuộc phạm vi quyền lực luật pháp liên bang sẽ được quyết định lần cuối cùng do Toà án Tối cao của liên bang, và như vậy, không những chỉ các tòa án liên bang cấp dưới mới có quyền kháng cáo mà cả những tòa án tiểu bang cũng phải có quyền kháng cáo lên Toà án Tối cao của liên bang.

Người ta lại cũng có thể hỏi rằng: tòa án tiểu bang có quyền kháng cáo lên các tòa án liên bang cấp dưới hay không? Tôi xin trả lời là có vì những lý do sau đây. Trước hết, Hiến pháp cho phép chính quyền liên bang “thành lập những tòa án liên bang ở cấp dưới Toà án Tối cao”. Sau nữa, Hiến pháp lại tuyên bố rằng “quyền lực tư pháp của Hợp chúng quốc sẽ được giao phó cho một Toà án Tối cao và những toà án cấp dưới mà Quốc hội sẽ chuẩn chi và thành lập”. Hiến pháp cũng ghi những trường hợp thuộc phạm vi quyền lực của luật pháp liên bang. Sau nữa, Hiến pháp phân chia quyền lực của Toà án Tối cao thành hai quyền lực, quyền lực phán định và quyền lực quyết định trong các vụ kháng cáo, nhưng Hiến pháp không phân chia rõ ràng quyền lực của các tòa án liên bang cấp dưới mà chỉ ghi rằng “các tòa án này ở cấp dưới Toà án Tối cao” và sẽ không được vượt ra ngoài phạm vi đã định của luật pháp liên bang. Như vậy tức là Hiến pháp không nói rõ các tòa án liên bang cấp dưới có quyền xét xử các vụ kháng cáo hay không. Việc đó để cho Quốc hội quyết định. Trong trường hợp này, tôi cho rằng không có lý do nào cấm đoán các tòa án liên bang cấp dưới không được xét xử các vụ việc mà các tòa án tiểu bang kháng cáo lên. Nếu quyền này được giao phó cho các tòa án liên bang cấp dưới thì sẽ có nhiều điều tiện lợi. Trước hết là để khỏi phải thành lập quá nhiều các tòa án liên bang cho đủ mục đích, và sau nữa là để giải quyết giúp cho Toà án Tối cao một phần những vụ kháng cáo. Như vậy, nhiều vụ đáng lẽ cần phải đưa lên Toà án Tối cao thì chỉ cần phải đưa từ tòa án tiểu bang lên các tòa án liên bang của từng khu vực mà thôi.

HAMILTON

Quyền thành lập tòa án cũng có nghĩa là quyền quy định thể thức xét xử. Như vậy, nếu trong Hiến pháp không nói đến thể thức xét xử bằng các bồi thẩm đoàn thì các tòa án có quyền tự do áp dụng thể thức này hoặc không áp dụng cũng được. Trong các vụ hình sự, hiến pháp quy định bắt buộc phải áp dụng thể thức có bồi thẩm đoàn nhưng trong các vụ dân sự thì không ghi như vậy, tức là toà án có thể áp dụng hay không áp dụng thể thức xét xử bằng bồi thẩm đoàn với các vụ dân sự cũng được. Nhưng ghi rõ bắt buộc trong các vụ hình sự không có nghĩa là trong các vụ dân sự sẽ không bắt buộc. Điều đó chỉ có nghĩa là tòa án vẫn có quyền áp dụng thể thức xét xử bằng bồi

thẩm đoàn nếu tòa án nhận thấy thể thức này thích hợp. Như vậy, những lời đồn rằng các tòa án liên bang không có quyền áp dụng thể thức xét xử bằng bồi thẩm đoàn chỉ là những lời đồn vô căn cứ.

Chúng ta có thể kết luận rằng: thể thức xét xử bằng bồi thẩm đoàn trong các vụ dân sự sẽ không bị bãi bỏ…

VII. NHỮNG NHẬN ĐỊNH TỔNG QUÁT

1 – Bản dân quyền

HAMILTON

Trong những bài nhận xét và phê bình về dự thảo Hiến pháp mà tôi đã viết, tôi đã gắng trả lời phần lớn những lý lẽ chỉ trích bản dự thảo Hiến pháp. Tuy vậy, vẫn còn một số lý lẽ mà chúng ta không thể xếp vào một mục nhất định nào hoặc chúng ta quên chưa nói tới. Bây giờ, tôi xin bàn tới những lý lẽ còn lại đó, nhưng vì cuộc thảo luận này đã kéo dài quá nhiều nên tôi sẽ thu gọn tất cả các nhận xét vào trong một bài mà thôi.

Những lý lẽ chỉ trích đáng chú ý nhất là dự thảo Hiến pháp của Hội nghị lập hiến không gồm một bản dân quyền. Để trả lời quan điểm này chúng ta đã từng nhắc đi nhắc lại nhiều lần là hiến pháp nhiều tiểu bang cũng không gồm một một bản bân quyền. Tôi xin nói thêm là chính bản Hiến pháp của tiểu bang New York của chúng ta cũng không có một bản dân quyền. Thế mà những người chỉ trích dự thảo Hiến pháp liên bang ở tiểu bang này, trong khi tuyên bố là họ vô cùng ngưỡng mộ bản hiến pháp của tiểu bang chúng ta, lại là những người lớn tiếng nhất đòi hỏi dự thảo Hiến pháp phải gồm có một bản dân quyền. Để tự bào chữa, họ hỏi rằng: Thứ nhất, tuy bản Hiến pháp của tiểu bang New York không gồm có một bản dân quyền nhưng các điều khoản của Hiến pháp có bao gồm nhiều đoạn nói tới những đặc quyền của người dân, và như vậy tức là bản Hiến pháp New York đã chứa trong lòng nó một bản dân quyền; Thứ hai, bản hiến pháp New York đã hoàn toàn phỏng theo bản luật pháp của nước Anh và bản này công nhận một số quyền tự do của công dân tuy những quyền này không có ghi trong hiến pháp đó.

Để trả lời lý lẽ thứ nhất, tôi xin nói là dự thảo Hiến pháp liên bang – cũng như hiến pháp New York – có chứa đựng nhiều khoản trù liệu về dân quyền.

Không kể những điều khoản nói về cơ cấu chính phủ, chúng ta tìm thấy những khoản sau đây:

Điều 1, khoản 3, đoạn 7 nói rằng: “Bản án trong những vụ xét xử về tội lạm dụng công quyền sẽ không thể quyết định việc cách chức, truất quyền giữ một chức vụ danh dự, tín nhiệm hay lợi lộc trong chính phủ Hợp chúng quốc; nhưng người bị kết tội, tuy vậy, vẫn có thể bị cáo tội, bị xét xử, kết tội và bị trừng trị theo thường luật”.

Điều 1, khoản 2, đoạn 9, nói rằng: “Đặc quyền hưởng sắc lệnh “*habeas corpus*” sẽ không thể bị truất, ngoại trừ trường hợp phản loạn hoặc xâm lăng khi nền an ninh công cộng bắt buộc phải hành động như vậy”.

Đoạn 3, nói rằng: “Không một đạo luật nào tổn hại tới quyền tự do của công dân, không một đạo luật hồi tố nào sẽ có thể được ban hành”.

Đoạn 7 nói rằng: “Không một tước vị nào sẽ do Hợp chúng quốc phong tặng và không một người nào của Hợp chúng quốc đảm nhận một chức vụ có lợi lộc hoặc có tín nhiệm của chính phủ nếu không có sự thỏa thuận của Quốc hội, được nhận bất cứ một tặng vật, một lượng vật, một lương bổng, một chức vụ hoặc một tước vị nào của bất cứ một vị hoàng đế, vương chúa hoặc một chính phủ ngoại quốc nào”.

Điều 3, khoản 2, đoạn 3, nói rằng: “Mọi trọng tội, trừ trường hợp lạm dụng công quyền, sẽ được xét xử bằng thể thức có bồi thẩm đoàn và những vụ án đó sẽ được xét xử tại tiểu bang mà tội đã xảy ra; còn khi tội xảy ra không thuộc bất cứ một tiểu bang nào, án sẽ được xử tại một nơi hoặc những nơi mà Quốc hội sẽ định đoạt bằng một đạo luật”.

Khoản 3 nói rằng: “Sẽ bị coi như là phản bội đối với Hợp chúng quốc mọi hành vi tuyên chiến với Hợp chúng quốc, hoặc mọi hành vi liên minh hay uý lạo kẻ thù của Hợp chúng quốc. Không một người nào có thể bị kết án phản bội nếu không phải là do sự tố cáo của hai chứng nhân chứng kiến hành vi công khai đó, hay do chính đương sự thú nhận trong một phiên thẩm vấn công khai”.

Đoạn 3 của khoản trên nói tiếp : “Quốc hội sẽ có quyền xác định hình phạt thuộc về tội phản bội, nhưng không một sự phản quyết nào về tội trạng ấy đưa tới hình phạt hoặc tịch thu tài sản, trừ khi tội nhân còn sống”.

Chúng ta có thể hỏi rằng những khoản đó, nếu cộng lại, lại không quan trọng ngang với tất cả những khoản tương tự mà chúng ta có thể tìm thấy trong hiến pháp của tiểu bang chúng ta hay sao? Sự thành lập sắc lệnh habeas corpus, sự cấm đoán ban hành những đạo luật hồi tố và những tước vị, đó là những khoản mà chúng ta nhận thấy không ghi trong hiến pháp tiểu bang của chúng ta và những khoản đó là những khoản bảo đảm tự do và chính thể cộng hòa vững chắc hơn những khoản khác trong hiến pháp tiểu bang chúng ta. Sự định đoạt một hành động là một trọng tội sau khi hành động đó đã xảy ra, hay nói một cách khác, trừng phạt một người vì những hành động mà khi họ làm thì không coi là tội, và sau đó mới cho là tội, hay những sự bắt giam độc đoán, đó đều là những điều mà từ xưa tới nay các chính thể chuyên chế thích dùng. Những nhận xét của ông Blackstone về vấn đề này đáng để cho chúng ta nhắc lại:

“Làm đau khổ đời sống của một người hay bạo động, tịch thu tài sản của người đó mà không cần buộc tội hoặc xét xử, đó là những hành động chuyên chế tàn bạo và trắng trợn, đáng để báo động cho toàn quốc nhận thức về sự chuyên chế đó. Nhưng bắt giữ một người một cách bí mật và vội vàng đưa người đó vào nhà tù, nơi mà sự đau khổ của người này sẽ không được ai biết tới hoặc bị quên đi, là những hành động ít công khai hơn, ít người biết tới hơn, và vì vậy chính là những hành động nguy hiểm hơn của những chính phủ chuyên chế”.

Để chống lại hiểm họa đó, ông Blackstone, trong các bài viết của mình, đã luôn luôn đòi hỏi ban hành sắc lệnh habeas corpus, và trong một bài, ông đã từng gọi sắc lệnh đó là "một thành trì của Hiến pháp Anh".

Còn về vấn đề cấm đoán ban hành những tước vị thì chúng ta không cần phải giải thích thêm nữa. Khoản này có thể gọi là một khoản căn bản của một chính thể cộng hòa, bởi vì còn duy trì được sự cấm đoán này thì tức là vẫn chưa phải lo ngại rằng chính phủ không phải là chính phủ của nhân dân.

Còn về quan điểm thứ hai của những người yêu cầu dự thảo Hiến pháp phải có một bản dân quyền, cho rằng bản Hiến pháp New York phỏng theo luật pháp Anh, tôi xin trả lời rằng nếu bản dân quyền cần phải được xây dựng giống như một bản thường luật riêng biệt, thì bản đó "có thể bị thay đổi bởi Quốc hội lập pháp khi cần". Như vậy tức là, bản luật pháp đó có thể bị bãi bỏ bằng một thủ tục rất giản dị của quyền lập pháp và không thể có một hiệu lực rộng lớn như hiệu lực của Hiến pháp. Còn nếu cần phải ghi bản dân quyền vào Hiến pháp thì như vậy chỉ có nghĩa là công nhận một bản luật pháp cũ như của Anh mà thôi và bản dân quyền đó sẽ trái ngược với tinh thần của bản Hiến pháp mà chúng ta hiện đang muốn có vì mục đích của bản Hiến pháp mới là hạn chế quyền lực của chính phủ, chứ không phải là một bản danh sách dân quyền.

Chúng ta đã có nhiều dịp nhận xét rằng những bản dân quyền chỉ là những hợp đồng giữa các vị vua chúa và dân chúng, hạn chế quyền lực của vua chúa để bảo vệ đặc quyền của thần dân tức là kể rõ những quyền mà thần dân không giao phó cho vua chúa. Chẳng hạn, bản Đại hiến chương "Magna Charta" là một bản dân quyền mà các bá tước đã giành được từ vua John (Jean) bằng gươm giáo. Chẳng hạn, bản "Petition of Rights" (Yêu sách về quyền) cũng là một bản dân quyền mà vua Charles Đệ Nhất đã phải thỏa thuận ký kết. Hay chẳng hạn như bản "Tuyên Ngôn Dân Quyền" mà Nguyên lão Nghị viện và Dân biểu Nghị viện đã đệ lên Hoàng tử Prince of Orange năm 1688, và sau đó đã được ban hành với hình thức một đạo luật của Nghị viện gọi là Đạo luật Dân quyền. Như vậy, những bản dân quyền, theo như ý nghĩa nguyên khởi của nó, không thể được coi là những bản hiến pháp, thành lập nhờ ở quyền lực của nhân dân và quyền lực đó sẽ được đem áp dụng bởi đại diện của nhân dân, tức là bởi công bộc của nhân dân. Trong bản Hiến pháp, nhân dân không bỏ mất một phần quyền lực nào của mình và vẫn giữ được hết các quyền lực của nhân dân, vậy thì tại sao lại cần phải hạn chế quyền lực đó làm gì? Ngay trong đoạn đầu của Hiến pháp đã có câu: "Chúng tôi, nhân dân của Liên bang Hợp chúng quốc mục đích đảm bảo những lợi ích của sự tự do cho chúng tôi và cho hậu thế của chúng tôi, quyết định và thiết lập Hiến pháp này cho Hợp chúng quốc châu Mỹ". Câu này công nhận một cách rõ ràng những quyền tự do của nhân dân gấp trăm vạn lần những câu văn bóng bảy trong các bản dân quyền của một vài tiểu bang mà đáng lẽ chỉ nên đem sử dụng trong các cuốn khái luận về đạo lý hơn là trong một bản hiến pháp về chính quyền.

Một bản danh sách dân quyền, nếu cần phải kê khai tỉ mỉ, sẽ không thể đem ghi được vào trong một bản Hiến pháp như bản Hiến pháp của chúng ta vì bản Hiến pháp của chúng ta chỉ có mục đích quy định những quyền lực chính trị tổng quát của quốc gia

chứ không phải là để quy định từng loại quyền lợi cá nhân và tư nhân. Như vậy, nếu chúng ta công nhận những người chỉ trích bản dự thảo Hiến pháp là không kê khai rõ ràng những dân quyền là có lý thì chúng ta cần phải chỉ trích ngay bản Hiến pháp tiểu bang New York của chúng ta, bởi vì cả hai bản Hiến pháp đều chứa đựng những khoản như nhau về dân quyền.

Bây giờ, tôi xin nhấn mạnh hơn nữa và nói rằng thêm bản dân quyền vào trong bản Hiến pháp là một điều thừa, vô ích và còn là một điều nguy hiểm nữa. Một bản dân quyền dù cặn kẽ thế nào cũng vẫn không kê khai đủ các quyền tự do của dân chúng, và vì vậy chính quyền có thể đòi hỏi nhiều quyền mà thật sự chúng ta không hề giao phó cho chính quyền. Tại sao chúng ta lại cần phải kê khai tất cả những quyền mà chúng ta không muốn giao phó cho chính phủ? Tại sao, chẳng hạn, chúng ta lại cần phải tuyên bố là quyền tự do báo chí sẽ không bị hạn chế trong khi chúng ta không giao phó cho chính phủ quyền lực hạn chế báo chí?

Như vậy, nếu trong chính phủ có những người muốn cưỡng đoạt quyền hành, họ sẽ có dịp để dựa trên khoản này trong bản dân quyền mà đòi hỏi quyền lực hạn chế báo chí. Họ có thể biện luận rằng chính quyền không có quyền hạn chế báo chí hàm ý rằng chính quyền phải có quyền quy định những luật lệ để duy trì sự tự do báo chí.

Về vấn đề tự do báo chí, tôi xin đưa ra một vài nhận xét. Trước hết, tôi nhận thấy hiến pháp tiểu bang New York không có khoản nào nói tới quyền tự do báo chí. Thứ hai, trong hiến pháp của những tiểu bang có nói tới quyền tự do báo chí, không có điều gì thật là đặc biệt. Chúng ta có thể tự hỏi câu tuyên bố "quyền tự do báo chí sẽ được bảo vệ một cách bất khả xâm phạm", có ý nghĩa gì? Và tự do báo chí là gì? Ai là người có thể định nghĩa tự do báo chí một cách thật rộng rãi, minh bạch khiến cho không có một cách nào để xâm phạm tới phạm vi quyền tự do? Vì vậy, tôi cho là những câu tuyên bố về quyền tự do báo chí đều thiếu thiết phục. Tôi chủ trương là dù có những câu rất hay trong hiến pháp tuyên bố về quyền tự do báo chí, quyền tự do báo chí sẽ được bảo vệ hay không vẫn là còn tùy ở dư luận công chúng, ở tinh thần của nhân dân và của chính phủ. Chỉ có dựa vào điều này chúng ta mới có thể xây dựng một cách tất cả các quyền tự do của chúng ta vững chãi.

Cuối cùng, còn một điểm nữa mà chúng ta cần phải bàn tới trước khi kết luận là dù mỗi người tuyên bố một lối, chúng ta vận phải công nhận là bản Hiến pháp, do ý nghĩa và công dụng của nó, chính là một bản dân quyền. Tất cả các bản dân quyền của Anh sau này đã kết thành bản Hiến pháp của Anh và ngược lại, các bản Hiến pháp của mỗi tiểu bang chính là những bản dân quyền của tiểu bang đó. Bằng Hiến pháp của liên bang Hợp chúng quốc đã được dự thảo một cách thận trọng để bảo vệ nền an ninh của dân chúng và sự thật trong đó đã biểu lộ rõ ràng hơn cả các bản hiến pháp của các tiểu bang. Mục đích của một bản dân quyền có phải là để định nghĩa rõ ràng những đặc quyền của cá nhân và tư nhân hay không? Nếu vậy thì trong dự thảo Hiến pháp liên bang cũng đã có ghi nhiều khoản về các đặc quyền cá nhân rồi. Chúng ta không thể chối cãi được rằng dự thảo Hiến pháp không ghi những điều đó. Chúng ta chỉ có thể

nói rằng dự thảo đã không ghi những điều đó tỉ mỉ hơn, cặn kẽ hơn, nhưng chúng ta phải nhận là dự thảo Hiến pháp có ghi những điều đó.

2. Các tu chính án và vấn đề phê chuẩn

HAMILTON

Bây giờ chúng ta hay dừng cuộc thảo luận và tự hỏi xem, sau khi đã đọc những bài nghị luận, dự thảo Hiến pháp có đáng để cho dân chúng tán thành hay không? Có đáng coi là cần thiết cho nền an ninh và thịnh vượng chung hay không? Bất cứ người nào rồi cũng phải tự mình trả lời câu hỏi này tùy theo sự hiểu biết, theo lương tâm của mình và sẽ hành động theo trí phán đoán của mình. Đó là một bổn phận mà không ai có thể tránh được. Đó là một bổn phận mà người nào cũng phải làm vì nghĩa vụ của mình đối với xã hội và phải làm một cách thành thật và chu đáo. Nếu một người vì những lý do riêng tư, những quyền lợi riêng tư, vì lòng kiêu hãnh hay vì một dục vọng nhất thời mà có một hành động không chính đáng trong cuộc bầu cử tới mà mình phải tham gia thì người đó sẽ không còn có một lý do chính đáng nào để tự bào chữa đối với lương tâm của mình, đối với quốc gia và đối với hậu thế. Người đó hãy nên nghĩ ngợi thận trọng rằng quyết định của mình không những có ảnh hưởng tới tiểu bang của mình mà sẽ có ảnh hưởng tới sự sống còn của toàn quốc và người đó hãy nên nhớ rằng đa số Hợp chúng quốc châu Mỹ đã chấp thuận dự thảo Hiến pháp mà ngày nay đến lượt chúng ta sắp phải quyết định tán thành hay bác bỏ.

Tôi không giấu diếm là tôi tin tưởng ở những lý lẽ mà tôi đã đưa ra để đồng bào hãy chấp thuận dự thảo Hiến pháp và tôi không nhận thấy một thực lực nào trong những lý lẽ của những người chỉ trích dự thảo Hiến pháp. Tôi cương quyết tin tưởng rằng dự thảo Hiến pháp này là một hiến pháp hay nhất cho tình trạng chính trị, tập quán và ý kiến của chúng ta, và hay hơn bất cứ một dự thảo Hiến pháp nào khác mà cuộc Cách mạng của chúng ta đã từng thảo ra.

Những người bênh vực dự thảo Hiến pháp cũng đã có lúc từng thú nhận rằng dự thảo Hiến pháp này không phải là một hiến pháp hoàn toàn và sự nhân nhượng này đã bị những kẻ thù của dự thảo Hiến pháp lợi dụng để chỉ trích. Họ nói: “Tại sao chúng ta lại cần phải chấp thuận một hiến pháp không hoàn hảo? Tại sao lại không sửa đổi nó đi và làm cho nó hoàn hảo trước khi chúng ta chấp thuận nó?” Quan điểm này mới nghe thì kể cũng có lý nhưng chỉ có thế thôi. Tôi xin nói ngay là những lời nhân nhượng của những người bênh vực dự thảo Hiến pháp, khi thú nhận là dự thảo Hiến pháp không phải là hoàn hảo, đã bị người ta phóng đại quá nhiều. Những người chỉ trích đã dựa trên lời nhân nhượng đó mà nói rằng dự thảo Hiến pháp hoàn toàn sai lầm và nếu không sửa đổi thật nhiều thì các quyền lợi của nhân dân sẽ không được bảo toàn. Thật là xuyên tạc hẳn ý nghĩa lời nói của những người tán thành Hiến pháp. Tôi tin là không có người nào tán thành hiến pháp lại không sẵn sàng công nhận là hiến pháp tuy không được hoàn hảo, nhưng dù sao thì cũng là một hiến pháp hay nhất trong tình trạng hiện tại của quốc gia và hy vọng đã có thể bảo vệ tất cả các quyền tự do mà những người biết lẽ phải đều mong muốn.

Sau nữa, tôi xin trả lời rằng tôi tưởng rằng chúng ta không thận trọng chút nào nếu chúng ta kéo dài tình trạng mỏng manh của quốc gia chúng ta đặt quốc gia vào nhưng cuộc thí nghiệm liên tiếp để đeo đuổi một giấc mộng mơ hồ tức là một biện pháp hoàn toàn. Tôi không bao giờ hy vọng một công trình hoàn hảo nào lại có thể tạo thành bởi những con người mà chúng ta biết là không hoàn hảo. Kết quả của những cuộc thảo luận của những hội đồng do dân chúng bầu cử cố nhiên phải là một kế hoạch bao gồm cả những cái sai lầm và những thành kiến lẫn những cái hay và cái khôn của tất cả con người đã kết hợp trong hội đồng đó. Hiệp ước thắt chặt mười ba tiểu bang khác nhau trong một vòng dây thân ái và liên hiệp chúng cho cả mọi tiểu bang. Có nhiều phải là một thỏa hiệp về những quyền lợi và những khuynh hướng khác nhau. Chẳng lẽ một kết quả hoàn hảo lại có thể xuất phát từ những thành phần khác nhau như vậy hay sao?

Gần đây, tại thành phố này có xuất bản một cuốn sách rất hay, trong đó đưa ra nhiều lý do để chứng tỏ rằng chúng ta không thể nào lại có thể triệu tập một hội nghị mới mà hy vọng có được những kết quả khả quan như Hội nghị Lập hiến vừa qua. Tôi không muốn nhắc lại những lý lẽ trong cuốn sách đó vì tôi tin là cuốn sách đó đã được truyền bá một cách rộng rãi rồi.

Tuy vậy, còn một điều mà chúng ta cần phải xét tới, tức là vấn đề các tu chính án.

Tôi tin tưởng rằng chúng ta có thể sửa đổi hiến pháp một cách dễ dàng sau khi đã chấp thuận hiến pháp hơn là trước khi chấp thuận hiến pháp. Nếu bây giờ mà chúng ta sửa đổi dự thảo Hiến pháp thì dự thảo sẽ trở thành một dự thảo mới và vì vậy sẽ cần có sự phê chuẩn lại của các tiểu bang đã phê chuẩn rồi. Hiến pháp mà muốn được áp dụng trên toàn quốc cần phải có sự phê chuẩn của tất cả 13 tiểu bang. Trái lại, nếu dự thảo Hiến pháp đã được phê chuẩn rồi thì sau đó các tu chính án chỉ cần có 9 tiểu bang phê chuẩn cũng đủ để được chấp thuận. Như vậy tức là những sự sửa đổi sau này sẽ có hy vọng được chấp thuận dễ dàng hơn, theo tỷ lệ 9 phần 13 mà thôi.

Bất cứ một bản hiến pháp nào của Hợp chúng quốc cũng phải bao gồm một số điều khoản khác nhau mà 13 tiểu bang sẽ tán thành hay không tùy theo quyền lợi và dư luận của mỗi tiểu bang. Trong sự liên hiệp của nhiều thành phần, các thành phần có thể kết thành các khối khác nhau. Một thành phần có thể đứng vào khối đa số về một vấn đề, nhưng đến vấn đề khác, thành phần đó có thể sẽ đứng vào khối thiểu số. Vì vậy, cần phải có một kế hoạch liên hiệp thích hợp để thỏa mãn ý muốn của từng thành phần và của tất cả các thành phần trong liên hiệp. Nếu chúng ta cứ tăng thêm vấn đề thì sự thỏa mãn sẽ càng khó khăn thêm.

Hiến pháp một khi đã được chấp thuận mà nếu cần phải sửa đổi thì mỗi lần sửa đổi chỉ nêu lên một vấn đề độc nhất mà thôi. Như vậy thì tức là sự thỏa hiệp sẽ dễ dàng vì không cần phải tính toán thiệt điểm này, lợi điểm nọ mà chỉ cần chăm chú vào một điểm chính mà thôi. Sự biểu quyết với một đa số cần thiết sẽ giải quyết vấn đề một cách rõ ràng. Như vậy, mỗi khi đa số 9 hoặc 10 tiểu bang muốn đề nghị một tu chính án, tu chính án đó chắc chắn sẽ được chấp thuận dễ dàng.

Có nhiều người lo ngại là sau này sửa đổi hiến pháp sẽ gặp nhiều khó khăn bởi vì những người đã được bổ nhiệm vào chính quyền sẽ không muốn mất một phần những quyền lực mà các tu chính án có thể đòi hỏi họ phải trả lại. Tôi cho là nhận xét đó không đúng, bởi vì tôi tin tưởng là những người có trách nhiệm quản trị liên bang 13 tiểu bang phải là những người có tài có đức, có tinh thần phục vụ dân chúng và họ sẽ phải nhận thức được sự cần thiết phải chiều theo ý chí của những người đã bầu cử cho họ. Hơn nữa, một khi chính phủ 9 tiểu bang đã đồng ý kiến về một vấn đề thì các nhà lãnh đạo trong chính phủ liên bang sẽ không còn quyền định đoạt theo ý muốn của họ về vấn đề đó nữa. Theo điều thứ 5 của Hiến pháp, Quốc hội có nhiệm vụ, "khi chính phủ tiểu bang của hai phần ba các tiểu bang (hiện nay tức là chỉ cần có 9 tiểu bang trong số 13 tiểu bang) đề nghị, triệu tập một hội nghị để đề nghị tu chỉnh hiến pháp và tu chính án đó sẽ có hiệu lực như một phần của Hiến pháp khi tu chính án đó được phê chuẩn bởi quốc hội tiểu bang của ba phần tư các tiểu bang, hay do những hội nghị tiểu bang của ba phần tư các tiểu bang". Khoản này trong hiến pháp rất rõ ràng. Quốc hội sẽ "phải triệu tập một hội nghị". Như vậy tức là Quốc hội liên bang không có quyền tự do làm theo ý muốn của mình được. Như vậy có đúng là sự phản đối của những người chỉ trích hoàn toàn vô căn cứ hay không?

Hơn nữa, nếu chúng ta có thể nghi ngờ là liên kết hai phần ba hoặc ba phần tư các chính phủ tiểu bang để chấp thuận những quyền lợi địa phương là một điều khó khăn. Chúng ta không có lý do gì để nghi ngờ sự liên kết đó sẽ là một công cuộc khó khăn khi cần phải đề nghị và chấp nhận những tu chính án liên quan tới nền tự do hay nền an ninh của toàn thể nhân dân. Chúng ta có quyền tin tưởng các chính phủ tiểu bang khi cần thiết phải xây dựng những thành trì để ngăn ngừa sự lạm dụng công quyền của chính phủ liên bang.

Sự mong muốn sửa đổi một bản hiến pháp trước khi bản hiến pháp đó được phê chuẩn sẽ không còn nữa đối với những người sẵn sàng công nhận sự thực trong những nhận xét vừa thiết thực vừa uyên bác sau đây của một triết gia:

"Điều hành một quốc gia lớn hoặc một xã hội lớn, dù thuộc chính thể quân chủ hoặc cộng hòa cũng vậy, bằng những luật pháp khái quát, là một công việc vô cùng khó khăn, đến nỗi không một người có thiên tài nào, dù thấu triệt tới bực nào lại có thể chỉ dùng lý trí và suy luận mà thành công được, cần phải có sự kết hợp trí phán đoán của nhiều người trong một công việc như vậy. Kinh nghiệm sẽ dìu dắt cố gắng của họ; thời gian sẽ giúp cho công việc của họ mỗi ngày mỗi hoàn thiện, và sự nhận định được các kết quả bất lợi sẽ giúp họ sửa chữa các sai lầm mà dĩ nhiên họ không thể tránh khỏi trong những cuộc thí nghiệm đầu tiên của họ".

Những nhận xét thâm thúy trên là một bài học ôn hòa cho tất cả những người thành thật yêu nước và cảnh cáo họ chớ nên liều lĩnh làm cho quốc gia có thể lâm vào một tình trạng hỗn độn vô chính phủ, nội chiến, tiểu bang này gây chiến chống tiểu bang nọ, hay lâm vào một chính thể quân phiệt tạo bởi một chính trị gia khéo mị dân đã hứa hão huyền cho nhân dân những điều mà nhân dân hoàn toàn không thể có được nếu không phải là nhờ ở thời gian và kinh nghiệm. Có lẽ tôi vẫn còn nhiều thiếu sót về

phương diện chính trị nhưng tôi xin thú thực là tôi không dám yên tâm như những người vẫn cho rằng việc kéo dài tình trạng hiện tại của quốc gia sẽ không có gì là nguy hiểm. Một quốc gia mà không có một chính phủ toàn quốc, theo ý tôi, là một cảnh thật đáng lo. Sự thành lập một hiến pháp trong một thời buổi thái bình, do sự thỏa thuận tình nguyện của toàn thể một dân tộc, là một kỳ công mà tôi hồi hộp hy vọng được trông thấy thành hiện thực. Chúng ta phải thận trọng đừng để thất bại một công trình gian nan đã được 7 trong số 13 tiểu bang tán thành, và sau khi đã thành công đến đây tại phải quay trở lại bước đầu. Tôi rất lo sợ cho những kết quả tai hại sẽ xảy ra nếu chúng ta xóa bỏ hết để lại bắt đầu một công trình dự thảo mới, bởi vì tôi biết rằng, tại tiểu bang này và những tiểu bang khác, có nhiều cá nhân có quyền thế thù ghét việc thành lập một chính phủ toàn quốc, dù theo bất cứ một chính thể nào cũng vậy.

---

1 Trong cuốn "*Tinh thần pháp luật*", phần IX, chương I.

(1) Ý tôi muốn nói tới Chính phủ đại diện cho Liên hiệp của các tiểu bang

(1) Điều I, khoản 10, đoạn 1 trong Bản Hiến pháp Mỹ.

1 Tức là ông "Cato". "Cato" là bút hiệu của ông George Clinton (1739 – 1812), Thống đốc tiểu bang Nữu ước (177 – 1795) và là Phó Tổng thống Liên bang Hiệp Chủng Quốc (1805 – 1812). Ông Clinton, dưới bút hiệu "Cato" đã viết nhiều bài chống lại lập trường Liên bang và ông Hamilton đã viết nhiều bài trả lời dưới bút hiệu "Ceasar".

1 Tu chính án XXII ngày 1 tháng 3-1951, ngày nay dự liệu rằng "không người nào được bầu cử giữ chức vụ Tổng thống nhiều hơn hai nhiệm kỳ" (Khoản 1).

Nguồn: Đây là một bài đăng trong cuốn: "Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến" do Khoa Luật ĐHQH Hà Nội xuất bản (NXB ĐHQG Hà Nội) năm 2011.